

Waar een wil is, maar geen weg

ADVIES OVER DE TOEPASSING VAN HET BELEID VOOR VREEMDELINGEN DIE BUITEN HUN SCHULD NIET ZELFSTANDIG UIT NEDERLAND KUNNEN VERTREKKEN



Adviescommissie voor **Vreemdelingenzaken**

ADVIES

Waar een wil is, maar geen weg

Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken

Where there's a will but no way
Summary at page 119

Den Haag, juli 2013

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Waar een wil is, maar geen weg',
uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2013

Advieskenmerk: 38•2013, juli 2013
ISBN: 978-90-8521-061-0

Bestellingen van publicaties:

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Drs. A.C. Vergeer
doorkiesnummer 06 46 84 09 12
datum 1 juli 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/011
uw kenmerk
onderwerp Advies over het buitenschuldbeleid

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 23 oktober 2012 (kenmerk 2012-0000565315) vroeg de voormalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een onderzoek naar het Nederlandse buitenschuldbeleid uit te voeren. Met de aanbieding van het advies *Waar een wil is, maar geen weg* voldoet de commissie aan dit verzoek.

De ACVZ heeft onderzocht hoe het buitenschuldbeleid in de praktijk wordt toegepast. De commissie heeft gekeken naar de knelpunten die de betrokken partijen (de vreemdeling, zijn rechtshulpverlener, maatschappelijke organisaties, gemeenten en de uitvoeringsinstanties) hierbij ervaren. Hiertoe heeft zij interviews afgenomen en dossieronderzoek uitgevoerd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Uit het onderzoek is niet gebleken dat aan vreemdelingen die aan de voorwaarden voldeden, géén buitenschuldvergunning is verleend. Omdat de uitkomsten van de gevoerde procedures in overeenstemming zijn met de doelstelling van de regeling, ziet de commissie geen aanleiding het buitenschuldbeleid uit te breiden tot andere doelgroepen.

Het onderzoek heeft ook duidelijk gemaakt dat de kern van het buitenschuldbeleid algemeen wordt onderschreven. Dit is dat de vreemdeling alles moet doen wat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd om

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: **@ACVZ_advies**

zelfstandig of met hulp van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) zijn terugkeer te realiseren. Dit laat onverlet dat in individuele zaken geschillen bestaan over de invulling van de inspanningsverplichting van de vreemdeling. Vóór december 2010 werd in veel buitenschuldzaken de wettelijke beslistermijn van zes maanden (ruimschoots) overschreden. Procedures duurden lang en verliepen grillig. De commissie heeft een behoorlijk aantal zaken gezien waarin één of meer beschikkingen werden ingetrokken en pas na een rechterlijk oordeel een buitenschuldvergunning werd verleend. Er zijn ook buitenschuldvergunningen verleend, terwijl niet aan alle voorwaarden was voldaan. Volgens de ACVZ worden geschillen over de inspanningsverplichting van de vreemdeling mede veroorzaakt door de gedeeltelijk open voorwaarden van het beleid en de omstandigheid dat deze niet altijd op eenduidige en consistente wijze worden toegepast. Het is onder meer de huidige formulering van het beleid die ruimte biedt voor een ondoorzichtige beoordeling van buitenschuldaanvragen en ambtshalve toetsingen aan het buitenschuldbeleid.

Met ingang van december 2010 wijst de IND buitenschuldaanvragen direct af als niet is gebleken dat de vreemdeling aan de eerste drie voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning voldoet. Het gevolg daarvan is dat de tijd die de DT&V nodig heeft om onderzoek te doen en een zwaarwegend advies uit te brengen niet langer ten koste gaat van de beslistermijn van de IND. De commissie acht deze handelwijze in strijd met de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie beveelt aan de verschillende voorwaarden preciezer te formuleren, deze duidelijker toe te lichten en sommige daarvan in overeenstemming te brengen met de bestaande uitvoeringspraktijk. Zij pleit onder meer voor:

- afschaffing van de voorwaarde dat de vreemdeling zich moet hebben gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie voor facilitering van zijn vertrek;
- verlening van de buitenschuldvergunning als een jaar na indiening van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument bij de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf nog geen reactie van die autoriteiten is ontvangen en dit de vreemdeling niet te verwijten valt;
- afbakening van de voorwaarde dat sprake moet zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie;
- beëindiging van de handelwijze die sinds december 2010 bestaat en in plaats daarvan het in behandeling nemen van buitenschuldaanvragen als aan de formele vereisten voor indiening van de aanvraag is voldaan en is gebleken dat geen sprake is van een kennelijk ongegronde aanvraag. Dat is naar de mening van de commissie het geval als:
  - sprake is van één of meer van de imperatieve afwijzingsgronden;
  - de vreemdeling in het bezit is van een verblijfstitel of voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning (de huidige vijfde voorwaarde);
  - op voorhand duidelijk is dat niet is aangetoond en niet aannemelijk is gemaakt dat de vreemdeling zich tot de diplomatieke

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf heeft gewend;

- een andere toepassing van de afwijzingsgronden; en
- een afschaffing van de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid in asielprocedures.

De commissie gaat ervan uit dat deze maatregelen leiden tot een meer toegankelijke procedure en minder lang durende onzekerheid over de uitkomst daarvan voor de vreemdeling, meer duidelijkheid voor de rechtshulpverlening en een vermindering van praktische knelpunten in de advisering door de DT&V en de besluitvorming door de IND.

De voormalige minister vroeg de ACVZ ook te onderzoeken in hoeverre andere EU-lidstaten beleid hanteren dat vergelijkbaar is met het Nederlandse buitenschuldbeleid. Een quick scan heeft duidelijk gemaakt dat het gros van de EU-lidstaten geen specifieke wet- en regelgeving hanteert voor vreemdelingen die het land moeten verlaten, maar die zich erop beroepen hiertoe buiten hun schuld niet in staat te zijn. De commissie heeft daarom afgezien van nader onderzoek.

In de discussie over het buitenschuldbeleid komt regelmatig het onderscheid tussen *de jure* en *de facto* staatlozen aan bod. In dit advies wordt hier niet op ingegaan. Dit onderscheid zal een deelonderwerp zijn van het advies over staatloosheid dat de commissie na de zomer uitbrengt.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens

Inhoudsopgave

Samenvatting

Waar een wil is, maar geen weg

Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken

Het 'buitenschuldbeleid', op grond waarvan aan vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken een verblijfsvergunning kan worden verleend, wordt door veel mensen als problematisch ervaren. Het beeld bestaat dat het nagenoeg onmogelijk is om aan de voorwaarden voor verlening van een buitenschuldvergunning te voldoen. Het zijn vooral uitgeprocedeerde asielzoekers en andere niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die een beroep doen op dit beleid. Om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen is vereist dat de vreemdeling alles in het werk heeft gesteld om zelfstandig te vertrekken en dat dit desondanks niet is gelukt. De buitenschuldvergunning is een reguliere verblijfsvergunning. Asielgerelateerde gronden kunnen geen rol spelen in het buitenschuldbeleid.

Voorwaarden voor verlening van de buitenschuldvergunning

De buitenschuldvergunning wordt verleend als *cumulatief* aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1) de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft a) zich aantoonbaar gewend tot de vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had, en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling daar de toegang zal worden verleend; en b) op andere wijze geprobeerd in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij (vervangende) reisdocumenten kan verkrijgen om Nederland te verlaten; en

2) hij heeft zich gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten; en

3) hij heeft verzocht om bemiddeling van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan en deze bemiddeling heeft niet het gewenste resultaat gehad; en

4) er is sprake van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden; en

5) hij verblijft zonder verblijfstitel in Nederland en voldoet niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een andere verblijfsvergunning.

De buitenschuldvergunning kan zowel ambtshalve als op aanvraag worden verleend. In beide gevallen toetst de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op grond van een zwaarwegend advies van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Ambtshalve verlening vindt alleen plaats in het kader van een asielaanvraag. Als de DT&V in het kader van het vertrekproces tot de conclusie komt dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, legt de dienst de zaak met een positief zwaarwegend advies voor aan de IND.

Het onderzoek

De ACVZ heeft interviews afgenomen met vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties, gemeentelijke overheden, non-gouvernementele organisaties en met advocaten. Daarnaast heeft de commissie het Europees Migratienetwerk een quick scan laten uitvoeren naar eventuele vergelijkbare regelingen in andere EU-lidstaten. Tot slot is dossieronderzoek gedaan bij de IND.
De quick scan heeft duidelijk gemaakt dat het gros van de EU-lidstaten geen specifieke wet- en regelgeving hanteert voor vreemdelingen die het land moeten verlaten, maar die zich erop beroepen hiertoe buiten hun schuld niet in staat te zijn. De commissie heeft daarom afgezien van nader vergelijkend onderzoek.

Belangrijkste knelpunten en conclusies

Gebleken is dat, hoewel het aantal gevallen beperkt is van omvang, het meer dan incidenteel voorkomt dat een gesteld land van herkomst of eerder verblijf niet meewerkt aan de terugkeer van een vreemdeling. Voor deze vreemdelingen is het buitenschuldbeleid een uitkomst. Als dit beleid zou worden afgeschaft, dan zouden feiten en omstandigheden die samenhangen met het buiten schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf alleen nog kunnen worden meegewogen in het kader van een verzoek om toepassing van de discretionaire bevoegdheid, die daar naar haar aard niet voor is bedoeld. Gelet op de doelstelling van het beleid, het bieden van een verblijfsgrondslag voor vreemdelingen die wel willen, maar niet kunnen vertrekken, en de omstandigheid dat uit het dossieronderzoek is gebleken dat de uiteindelijke uitkomsten van de gevoerde procedures in overeenstemming zijn met deze doelstelling, ziet de commissie geen aanleiding het buitenschuldbeleid uit te breiden tot andere doelgroepen.

Uit het onderzoek zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen ten aanzien van de eerste vier voorwaarden. Ten aanzien van de vijfde voorwaarde doen zich geen knelpunten voor.

Voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren

De vreemdeling moet zich aantoonbaar tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf hebben gewend om zijn vertrek te realiseren. Dit kan niet anders worden opgevat dan dat de vreemdeling moet aantonen dat hij zich tot de betreffende vertegenwoordiging heeft gewend. Vreemdelingen stellen regelmatig in bewijsnood te verkeren doordat zij, als gevolg van onvoldoende medewerking van de autoriteiten in kwestie, niet kunnen aantonen dat zij de vertegenwoordiging hebben bezocht. In de uitvoeringspraktijk wordt het soms voldoende geacht als het gestelde bezoek aannemelijk is gemaakt. Gelet op de terughoudendheid van vertegenwoordigingen bij het verstrekken van informatie over of het bevestigen van een bezoek door de vreemdeling, vindt de commissie de bewijslast voor de vreemdeling op dit punt te zwaar. Zij is van mening dat de formulering van deze voorwaarde in

overeenstemming moet worden gebracht met de uitvoeringspraktijk.
Van de vreemdeling wordt in het kader van de eerste voorwaarde ook verwacht dat hij probeert op andere manieren in het bezit te komen van documenten die zijn identiteit en nationaliteit aantonen, waarmee hij vervolgens een vervangend reisdocument kan krijgen. Uit het onderzoek is gebleken dat moeilijk te controleren is of de vreemdeling daadwerkelijk pogingen heeft ondernomen om langs andere weg aan identiteitsondersteunende documenten te komen en wat de feitelijke strekking daarvan was. De DT&V en de IND gaan vaak aan dit vereiste voorbij. De commissie beveelt om deze redenen aan zowel de formulering van deze voorwaarde, als de uitvoeringspraktijk aan te passen.

Voorwaarde 2: de vreemdeling heeft zich gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek

Deze voorwaarde wordt niet altijd consequent toegepast. De ACVZ heeft een aantal zaken gezien waarin de vreemdeling onder meer niet aan deze voorwaarde had voldaan, terwijl wel werd geconcludeerd dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kon vertrekken. De commissie stelt ook vast dat de manier waarop deze voorwaarde op dit moment wordt toegepast feitelijk niets zegt over de mate waarin de vreemdeling reële inspanningen heeft verricht om zelfstandig te vertrekken met facilitering van de IOM.

Voorwaarde 3: de vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling gevraagd, zonder resultaat

Als het de vreemdeling zelf niet is gelukt om van de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf een (vervangend) reisdocument te krijgen, dan kan hij de DT&V vragen om hierin te bemiddelen. Gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten zijn van mening dat de DT&V een weinig actieve rol speelt in de bemiddeling tussen de vreemdeling en de vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf. De DT&V ziet het primair als zijn taak om de vreemdeling en zijn autoriteiten met elkaar in contact te brengen. De onduidelijkheid over de rol van de DT&V kan bestaan omdat in het beleid niet is toegelicht wat de bemiddeling inhoudt.

Als de bemiddeling door de DT&V er niet toe leidt dat de vreemdeling Nederland kan verlaten, legt de dienst de zaak met een zwaarwegend advies voor aan de IND. De DT&V laat zich in het zwaarwegend advies niet alleen uit over het resultaat van de bemiddeling, maar beoordeelt op grond van de eerste drie voorwaarden ook of sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken (de huidige voorwaarde 4). In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de precieze taakverdeling tussen de DT&V en de IND, omdat beide instanties deels dezelfde voorwaarden beoordelen. Sinds 9 december 2010 wijst de IND buitenschuldaanvragen direct af als niet op voorhand is gebleken dat de vreemdeling aan de eerste drie voorwaarden voldoet. Volgens de commissie is het in strijd met de Algemene wet bestuursrecht om onvolledige aanvragen af te wijzen zonder dat de vreemdeling in de gelegenheid is gesteld om de ontbrekende informatie aan te vullen.

Uit het dossieronderzoek is ook gebleken dat de IND vóór 9 december 2010 niet consistent is omgegaan met zaken waarin een reactie van een vertegenwoordiging op een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument uitbleef. In sommige zaken werd het standpunt ingenomen dat een antwoord van de vertegenwoordiging niet langer binnen afzienbare tijd te verwachten was en de vreemdeling daarmee had voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een buitenschuldvergunning. In andere zaken werd echter geoordeeld dat om diezelfde reden juist niet aan deze voorwaarde was

voldaan. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid was dus sprake van een onwenselijke beslispraktijk.

Voorwaarde 4: samenhangend geheel van feiten en omstandigheden

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat deze voorwaarde van doorslaggevende betekenis is bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen, terwijl ze feitelijk een onbepaalde reikwijdte heeft. De commissie begrijpt dat de daadwerkelijke wil van de vreemdeling om te vertrekken van wezenlijke betekenis is voor beantwoording van de vraag of de vreemdeling heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem mag worden verwacht om identiteitsondersteunende- of reisdocumenten te verkrijgen. Hoewel zij in het uitgevoerde dossieronderzoek geen aanwijzingen heeft gevonden dat dit op grootschalige wijze voorkomt, leidt de commissie uit de afgenomen interviews af dat de vrijwilligheid van de vreemdeling in de praktijk regelmatig in psychologische of intentionele zin wordt geduid. Dit verhoudt zich niet tot de bepaling dat de buitenschuldaanvraag wordt beoordeeld op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden. De commissie ziet mede hierom aanleiding om de open norm in deze voorwaarde af te bakenen.

Tot slot heeft de commissie problemen met de wijze waarop de IND sinds 9 december 2010 aan de afwijzingsgronden toetst. Sinds die datum vindt een toetsing aan de inhoudelijke voorwaarden van het buitenschuldbeleid alleen plaats als zich géén afwijzingsgronden voordoen. Deze handelwijze verhoudt zich niet met het facultatieve karakter van een deel van de afwijzingsgronden. Dat karakter brengt immers met zich mee dat een belangenafweging dient plaats te vinden, waarbij alle relevante feiten en omstandigheden in het individuele geval worden betrokken. Dit betekent dat eerst aan deze afwijzingsgronden kan worden getoetst ná beoordeling van de vraag of aan de materiële voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan.
Voor een volledig overzicht van de conclusies en een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar het advies.

Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek komt de ACVZ tot de volgende aanbevelingen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het advies.

I *Handhaaf het buitenschuldbeleid. Breid het beleid niet uit tot andere doelgroepen. Pas het beleid en de toepassing ervan op de hierna voorgestelde wijze aan.*

II *Pas de formulering van de eerste voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:*
'De vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging (…)'.

III *Pas de formulering die volgt na het tweede opsommingsteken onder de toelichting op de eerste voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:*
'Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij probeert op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen (…), tenzij uit een schriftelijke dan wel mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit'.

IV a) Neem in de toelichting op het tweede deel van de eerste voorwaarde een niet limitatieve lijst op van (soorten) documenten waarmee de gestelde identiteit en nationaliteit kan worden onderbouwd; en

b) Voeg hieraan toe dat de vreemdeling van iedere gestelde poging ten minste een afschrift van het verzoek over moet leggen, alsmede een bewijs van verzending van de brief of e-mail.

V Stel niet langer de voorwaarde dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek en dat deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat hij stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten.

VI a) Pas de formulering van de derde voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:
'hij [de vreemdeling] heeft de DT&V verzocht ten behoeve van hem een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument in te dienen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze aanvraag heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd';

b) Neem in de toelichting op deze voorwaarde op dat de DT&V in het kader van dit verzoek ook, op grond van alle voorhanden zijnde informatie, aangeeft of, en zo ja welke, ondersteunende documenten de vreemdeling redelijkerwijs nog met hulp van derden zou moeten proberen te verkrijgen;

c) Stel, bij voorkeur op de websites van de DT&V en het ministerie van Buitenlandse Zaken, een overzicht beschikbaar van informatie over de voorwaarden die landen van herkomst stellen aan de afgifte van (vervangende) reisdocumenten.

VII a) Omschrijf in de Vc 2000 duidelijk hoe de taken en bevoegdheden van de DT&V en de IND zich tot elkaar verhouden bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen;

b) Neem hierbij specifiek op dat de DT&V in zijn ambtsbericht met zwaarwegend advies aan de IND beoordeelt of sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken als bedoeld in voorwaarde 4.

VIII a) Beëindig de sinds 9 december 2010 bestaande praktijk die inhoudt dat buitenschuldaanvragen direct worden afgewezen als niet is gebleken dat cumulatief aan de eerste drie voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan, zonder dat de vreemdeling in staat is gesteld de gegevens en bescheiden over te leggen die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag en de IND de nodige kennis over de relevante feiten en omstandigheden heeft vergaard op grond waarvan een inhoudelijke beslissing op de aanvraag kan worden genomen;

b) Ga in plaats daarvan over tot een inhoudelijke beoordeling van de buitenschuldaanvraag als is gebleken dat de vreemdeling heeft voldaan aan de formele vereisten voor indiening van de aanvraag;

c) Laat de IND hiertoe eerst beoordelen of sprake is van een kennelijk ongegronde aanvraag. Dit is het geval wanneer:
- *sprake is van één of meer van de imperatieve afwijzingsgronden,*

- de vreemdeling in het bezit is van een verblijfstitel en voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning; of
- op voorhand duidelijk is dat niet is aangetoond of niet aannemelijk is gemaakt dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf;

d) Schort de wettelijke beslistermijn van zes maanden bij dreigende overschrijding met instemming van de vreemdeling voor de duur van zes maanden op als uit een (tussen) bericht van de DT&V is gebleken dat de omstandigheid dat nog geen beslissing van de betreffende autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument is verkregen, de vreemdeling niet te verwijten valt;

e) Beoordeel vóór het verstrijken van de opschortingstermijn aan de hand van een (nieuw) ambtsbericht van de DT&V op grond van objectief verifieerbare feiten en omstandigheden opnieuw of het uitblijven van een beslissing van de autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument de vreemdeling te verwijten valt;

f) Wijs de aanvraag af als dit het geval is, maar verleen de buitenschuldvergunning als dit niet zo is.

IX Pas de formulering van de vierde voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:
'De DT&V heeft, op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in beginsel zijn onderbouwd met bescheiden, vastgesteld dat sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Daarvan is in ieder geval sprake als:
1) Uit een schriftelijke of mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat de vreemdeling niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit; of
2) Is gebleken dat de vreemdeling door de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, en deze autoriteiten niet hebben aangegeven dat ze twijfelen aan de door de hem opgegeven identiteit en nationaliteit.
Een buitenschuldsituatie wordt niet aangenomen als de vreemdeling:
- *Heeft geweigerd de voor de indiening van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument vereiste handgeschreven verklaring op te stellen waarin hij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf meedeelt zelfstandig te willen terugkeren;*
- *Zonder opgaaf van redenen niet is verschenen op de afspraak voor de presentatie in persoon bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf;*
- *Tijdens de presentatie in persoon aan de betreffende autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf mondeling uitdrukkelijk heeft verklaard niet zelfstandig terug te willen keren.*

X Wijs buitenschuldaanvragen niet zonder toetsing aan de materiële voorwaarden af als één of meerdere van de als facultatieve afwijzingsgronden geformuleerde contra-indicaties zich voordoen, maar maak in dat geval een belangenafweging op grond van alle relevante feiten en omstandigheden in het individuele geval.

XI Schaf de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid in asielprocedures af.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond van het advies

In december 2011 bracht de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel een advies uit over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.[1] Kort daarna, in maart 2012, volgde een advies dat handelt over opvang voor en bijstandverlening aan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen.[2] Uit de onderzoeken die de commissie voor deze adviezen uitvoerde, bleek dat het zogenoemde 'buitenschuldbeleid', op grond waarvan aan vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken een verblijfsvergunning kan worden verleend, door veel mensen als problematisch wordt ervaren. Ook in het kader van de consultatie van derden voor het werkprogramma van de commissie voor 2012/2013 is het buitenschuldbeleid meerdere malen als adviesonderwerp aangedragen. Op grond van deze signalen besloot de commissie een onderzoek te starten naar de praktische toepassing van dit beleid. In het voorliggende advies worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd.

De problematiek van niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die (hadden) moeten vertrekken, maar die hier desalniettemin nog zijn, vormt al jaren een prominent onderwerp in het maatschappelijke en politieke debat. Een recent voorbeeld daarvan vormen de discussies over de doorgaans uitgeprocedeerde asielzoekers die in meerdere steden in tentenkampen of 'vluchtkerken' bivakkeerden om aandacht te vragen voor hun precaire situatie. Ze mogen niet in Nederland blijven, maar kunnen naar eigen zeggen ook niet terugkeren naar hun land van herkomst. In de discussies over hun uitzichtloos geachte situatie wordt regelmatig de term 'buitenschuld' gebruikt. Ook ten aanzien van andere, vaak uitgeprocedeerde, vreemdelingen die zich niet bij de afwijzing van hun verblijfsaanvraag kunnen of willen neerleggen en die door de Nederlandse autoriteiten zonder hun medewerking niet kunnen worden uitgezet, de zogeheten 'niet-uitzetbare illegalen', wordt vaak gezegd dat ze buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Verlening van een verblijfsvergunning wordt door deze vreemdelingen vaak als enige oplossing van hun probleem gezien. Voor de meeste van hen geldt echter dat in rechte is komen vast te staan dat ze niet voor bescherming in aanmerking komen, noch voor een reguliere verblijfsvergunning. In veel gevallen voeren deze vreemdelingen asielgerelateerde redenen aan om niet te willen terugkeren naar hun land van herkomst en werken ze daarom niet mee aan hun vertrek. Het bestaande buitenschuldbeleid is voor deze groepen géén oplossing. Zij kunnen bescherming op asielgerelateerde gronden vragen door een (hernieuwde) asielaanvraag in te dienen. In dat kader worden asielgerelateerde gronden getoetst. In de reguliere buitenschuldprocedure

1 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2011), *Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid*, Den Haag: ACVZ. Zie www.acvz.org.

2 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2012), *Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag: ACVZ. Zie www.acvz.org.

kunnen asielgerelateerde gronden géén rol spelen. Om voor een verblijfsvergunning op grond van dit beleid in aanmerking te komen is vereist dat de vreemdeling alles in het werk heeft gesteld om zelfstandig te vertrekken en dat dit desondanks niet is gelukt. De enkele omstandigheid dat het de overheid niet lukt een vreemdeling uit te zetten, kan dus niet leiden tot een geslaagd beroep op het buitenschuldbeleid. De kern van dit beleid is immers dat iemand wel wíl, maar niet kán vertrekken. Dit advies ziet dus níet op vreemdelingen die, om wat voor redenen dan ook, niet willen terugkeren naar hun land van herkomst of eerder verblijf.

Maar hoe toon je als vreemdeling aan dat je wel wilt terugkeren, maar dat dit feitelijk niet mogelijk is? De voorwaarden van het buitenschuldbeleid zijn bedoeld als objectieve criteria om te kunnen beoordelen of het niet voldoen aan de vertrekplicht de vreemdeling daadwerkelijk niet te verwijten valt. Uit eerdergenoemde onderzoeken is gebleken dat er lokale overheden, belangenverenigingen, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en rechtshulpverleners zijn die van mening zijn dat het voor vreemdelingen in de praktijk nagenoeg onmogelijk is om aan die voorwaarden te voldoen. Er zouden dan ook nauwelijks buitenschuldvergunningen worden verleend. Hiermee wordt feitelijk de legitimiteit van het buitenschuldbeleid ter discussie gesteld.

1.2 Adviesvragen

De commissie heeft de ontvangen signalen besproken met de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dat gesprek werd duidelijk dat ook het departement vragen heeft over de effectiviteit van het buitenschuldbeleid en de toepassing daarvan in de praktijk. Op 23 oktober 2012 vroeg de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de commissie een onderzoek uit te voeren naar het Nederlandse buitenschuldbeleid.[3] Daarbij zouden de volgende vragen centraal moeten staan:

1) Hoe werkt het buitenschuldbeleid in de praktijk?
2) Is dit in lijn met de doelstelling van de wettelijke regeling, inhoudende dat vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten een verblijfsvergunning krijgen?
3) Zo niet, hoe komt dat en wat zijn de mogelijkheden tot verbetering?

Daarnaast verzocht de minister de commissie te onderzoeken in hoeverre andere EU-lidstaten beleid hanteren dat vergelijkbaar is met het Nederlandse buitenschuldbeleid.

De commissie heeft deze vragen opgevat als een verzoek om een knelpuntenanalyse uit te voeren ten aanzien van de toepassing en uitwerking van het buitenschuldbeleid in de praktijk. Zij heeft hierbij niet alleen gekeken naar knelpunten die door vreemdelingen en de rechtshulpverlening (advocaten en hulpverleningsinstanties) worden ervaren, maar ook naar problemen waar de uitvoeringsinstanties (Dienst Terugkeer & Vertrek, (hierna: de DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND)), alsmede lokale overheden, tegenaan lopen. Doel van dit advies is om die knelpunten te inventariseren en te onderzoeken of en zo ja, hoe deze op zodanige wijze kunnen worden opgelost, dat de effectiviteit van het beleid behouden blijft, dan wel wordt vergroot.

3 Zie bijlage 1.

1.3 Onderzoeksafbakening en -methodiek

Afbakening

Er zijn drie categorieën vreemdelingen die onder bepaalde voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning vanwege het feit dat zij buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken:

1) vreemdelingen die hebben geprobeerd te vertrekken, maar hierin niet zijn geslaagd;
2) uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's); en
3) vreemdelingen die om medische redenen niet kunnen vertrekken.

Dit advies beperkt zich tot de eerste categorie. Daar zijn twee redenen voor. In de eerste plaats is uit het onderzoek gebleken dat ten aanzien van deze groep de meeste knelpunten worden ervaren. In de tweede plaats zijn de voorwaarden die voor de andere twee categorieën gelden eenduidiger geformuleerd, waardoor ze minder vragen oproepen.

Methode van onderzoek

Voor het opstellen van dit advies is literatuuronderzoek verricht. Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met betrokken uitvoeringsinstanties, gemeentelijke overheden, een tiental rechtshulpverleners en ngo's. Een overzicht van geraadpleegde instanties is opgenomen in bijlage 2. Om te kunnen bepalen of andere EU-lidstaten regelingen toepassen die vergelijkbaar zijn met het Nederlandse buitenschuldbeleid, heeft het Nederlands contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN) op verzoek van de ACVZ een inventariserend onderzoek uitgevoerd.
Tot slot heeft de commissie op grond van een aselecte steekproef dossieronderzoek gedaan bij de IND. Het onderzoek heeft betrekking op zaken uit de periode 1 januari 2007 tot en met 27 juli 2012 waarin een beroep is gedaan op, dan wel ambtshalve is getoetst aan het buitenschuldbeleid.[4] Om het onderzoek uitvoerbaar te houden, is besloten de omvang van de steekproef te beperken. In totaal zijn 82 dossiers onderzocht, die aselect met behulp van een *random number generator* zijn geselecteerd.[5] Omdat de commissie in het bijzonder geïnteresseerd was in zaken die zijn ingewilligd, heeft ze ervoor gekozen om een gestratificeerde steekproef te trekken met relatief meer inwilligingen dan afwijzingen.[6] De commissie gaat ervan uit dat de onderzochte dossiers representatief zijn

---

4 Hiervoor heeft de IND een overzicht beschikbaar gesteld van alle zaken waarin in genoemde periode een beroep is gedaan op, dan wel ambtshalve is getoetst aan het buitenschuldbeleid. Daar zaten procedures bij waarin uiteindelijk geen inhoudelijke toetsing aan het buitenschuldbeleid heeft plaatsgevonden (zoals de categorieën 'buiten behandeling gesteld', 'niet-ontvankelijk verklaard', 'ingetrokken', 'overleden' en 'naturalisatie'). Die procedures zijn niet meegenomen voor het bepalen van de omvang van de steekproef.

5 De commissie heeft uiteindelijk 53 afwijzingen onderzocht. Dat is 2,75% van het totaal aantal afwijzingen. Van het aantal inwilligingen is 10% onderzocht, wat neerkomt op 29 zaken.

6 Voor de bepaling van het aantal te onderzoeken afwijzingen en inwilligingen 'in een eerste beslissing' en 'bezwaar' is de registratie in INDIS als uitgangspunt genomen. Lopende het onderzoek bleek echter dat in een deel van de 116 zaken die in INDIS zijn geregistreerd als 'bezwaar gegrond, buitenschuldvergunning verleend' feitelijk een andere verblijfsvergunning is verleend, zoals een vergunning op grond van de Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (RANOV) of een vergunning op grond van artikel 3.4, derde lid Vb 2000 (bijzondere individuele omstandigheden, de grondslag voor de buitenschuldvergunning is sinds de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid gewijzigd, zie het juridisch kader in paragraaf 2.1). Het aantal zaken waarin in bezwaar alsnog een buitenschuldvergunning is verleend, zijn in het dossieronderzoek niet aangemerkt als inwilligingen in bezwaar, maar in voorkomende gevallen wel als afwijzingen in een eerste beslissing. Voorts is gebleken dat in een aantal zaken die in INDIS als 'inwilliging in eerste aanleg' zijn geregistreerd, feitelijk in bezwaar een buitenschuldvergunning is verleend. Dit heeft tot gevolg gehad dat de verhouding tussen het aantal inwilligingen in een eerste beslissing en het aantal inwilligingen in bezwaar binnen de steekproef niet dezelfde is als de verhouding tussen deze twee categorieën in INDIS.

voor het totale aantal zaken waarin in genoemde periode een beroep is gedaan op, dan wel ambtshalve is getoetst aan het buitenschuldbeleid.

Terminologie

Het beleid op grond waarvan een verblijfsvergunning kan worden verleend aan vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, wordt in dit advies kortheidshalve 'het buitenschuldbeleid' genoemd. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd die op grond van dit beleid wordt verleend, duidt de commissie aan met de term 'buitenschuldvergunning'. De aanvraag die hiervoor moet worden ingediend wordt in dit advies een 'buitenschuldaanvraag' genoemd.

Het buitenschuldbeleid draait om de vraag of de vreemdeling voldoende inspanningen heeft verricht om zelfstandig uit Nederland te vertrekken. In publicaties over het buitenschuldbeleid wordt in dit kader wel eens van 'vrijwillig vertrek' gesproken, omdat het beleid is bedoeld voor vreemdelingen die wel willen terugkeren naar hun land van herkomst of eerder verblijf, maar die hierin niet slagen. Voor het gros van de vreemdelingen dat een beroep doet op het buitenschuldbeleid geldt dat ze toch het liefst in Nederland willen blijven. Ook dan kan een vreemdeling er echter alles aan doen om terug te keren, bijvoorbeeld omdat zijn eerdere verblijfsaanvragen zijn afgewezen en de vreemdeling ervan overtuigd is geraakt dat zijn toekomst niet in Nederland ligt. Om dit tot uitdrukking te laten komen, wordt in dit advies niet gesproken van 'vrijwillig', maar van 'zelfstandig vertrek'.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de voorwaarden van het buitenschuldbeleid besproken, worden de verschillende procedures geschetst die bestaan om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen en wordt bekeken hoeveel buitenschuldvergunningen er de laatste jaren zijn verleend. In hoofdstuk 3 doet de commissie verslag van het onderzoek dat zij heeft uitgevoerd naar mogelijk vergelijkbaar beleid in andere EU-lidstaten. In hoofdstuk 4 komen de uitkomsten aan bod van de interviews die onder verschillende respondentengroepen zijn afgenomen. In hoofdstuk 5 worden de resultaten gepresenteerd van het dossieronderzoek dat bij de IND is uitgevoerd. In hoofdstuk 6 worden deze vergeleken met de uitkomsten van de interviews. In hoofdstuk 7 analyseert de commissie de knelpunten die zij uit het onderzoek heeft afgeleid. Tot slot worden in hoofdstuk 8 conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

De commissie gaat in dit advies uitvoerig in op het buitenschuldbeleid, gelet op de vele misverstanden die hierover bestaan. Dat hierdoor af en toe in herhaling wordt gevallen is onvermijdelijk.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, dhr. mr. T.C.M. Claessens, dhr. mr. dr. H.H.M. Sondaal, dhr. M.A. Beuving, dhr. drs. R.J. Glaser en dhr. prof. dr. W. Shadid. Vanuit het secretariaat van de ACVZ hebben dhr. mr. D.J. de Jong en dhr. drs. A.C. Vergeer meegewerkt aan dit advies.

HOOFDSTUK 2

Het buitenschuldbeleid

In dit hoofdstuk wordt het uitgangspunt van het buitenschuldbeleid geschetst, evenals de voorwaarden waaraan vreemdelingen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een buitenschuldvergunning en de gronden voor niet verlening van deze verblijfsvergunning. Daarna wordt kort omschreven hoe de buitenschuldprocedure werkt. Tot slot wordt vermeld hoeveel buitenschuldvergunningen de laatste jaren zijn verleend.

2.1 Juridisch kader

Vreemdelingen krijgen in Nederland alleen verblijf op grond van internationale verplichtingen of op grond van het Nederlandse toelatingsbeleid. Er zijn geen internationale of Europese rechtsnormen die zien op toelating en die specifiek van toepassing zijn op vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben en die stellen buiten hun schuld niet terug te kunnen keren naar hun land van herkomst of eerder verblijf.[7]

De juridische grondslag voor verlening van een buitenschuldvergunning op grond van het nationale toelatingsbeleid is met ingang van de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid (1 juni 2013) vastgelegd in de artikelen 3.5 tweede lid, aanhef en onder i j° 3.48 tweede lid onder a van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). De voorwaarden waren tot 1 juni 2013 opgenomen in onderdeel B14/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid op 1 juni 2013 is de Vc 2000 gewijzigd in verband met de zogeheten "minimale Vc". De voorwaarden van het buitenschuldbeleid zijn nu opgenomen in paragraaf B8/4 Vc 2000. Met de aanpassing is geen inhoudelijke wijziging beoogd. In dit advies is uitgegaan van de oude formulering van het beleid.

Uitgangspunt van het terugkeerbeleid: iedereen kan in beginsel terug

Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is, dat in beginsel alle vreemdelingen kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Er is op dit moment geen land bekend dat de volkenrechtelijke verplichting, om eigen onderdanen terug te nemen, structureel niet naleeft.[8] Toch kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarin de vreemdeling buiten

---

7 In artikel 6, lid 4 van de Terugkeerrichtlijn is wel bepaald dat de lidstaten te allen tijde in schrijnende gevallen om humanitaire of om andere redenen kunnen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. Artikel 9, lid 2 onder b van de Terugkeerrichtlijn geeft de lidstaten daarnaast de bevoegdheid om in individuele gevallen op grond van specifieke omstandigheden de verwijdering uit te stellen, waarbij onder andere rekening kan worden gehouden met 'technische redenen', zoals het ontbreken van vervoermiddelen of het mislukken van de verwijdering wegens onvoldoende identificatie van de vreemdeling. De Terugkeerrichtlijn brengt echter geen verplichting met zich om de verwijdering uit te stellen, ook niet als deze om praktische redenen niet mogelijk is.

8 In B14/3.1 Vc 2000 wordt vermeld dat er geen land bekend is dat de volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen, niet naleeft. In de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (SvVenJ) aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 18 december 2012 (*Kamerstukken II*, 29 344, nr. 109) staat dat op dit moment geen land bekend is dat *structureel* niet aan die verplichting voldoet.

zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken omdat hij de benodigde reisdocumenten niet kan bemachtigen, terwijl bij de autoriteiten van zijn land van herkomst geen twijfel bestaat over zijn identiteit en nationaliteit. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de vreemdeling staatloos is en hij geen wedertoelating kan verkrijgen tot het land waar hij eerder verbleef. Maar ook voor vreemdelingen met een nationaliteit is het sinds 2005 mogelijk om in aanmerking te komen voor een buitenschuldvergunning.[9]

Kern van het buitenschuldbeleid: inspanningsverplichting

Het begrip 'buiten schuld' wordt in de Vc 2000 uitgelegd als een 'objectief criterium', wat inhoudt dat de vreemdeling aan de hand van objectieve bescheiden moet aantonen dat de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf geen medewerking verlenen aan zijn terugkeer. De vreemdeling heeft hierin nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid. Hij moet aantonen dat hij zich daadwerkelijk heeft ingespannen om Nederland te verlaten. Er is dus sprake van een inspanningsverplichting, waarbij de bewijslast nadrukkelijk bij de vreemdeling ligt.[10]

Voorwaarden voor verlening van de buitenschuldvergunning[11]

De buitenschuldvergunning wordt verleend als *cumulatief* aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1) de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft zich aantoonbaar gewend tot de vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had, en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling daar de toegang zal worden verleend; en
2) hij heeft zich gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten; en
3) hij heeft verzocht om bemiddeling van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan en deze bemiddeling heeft niet het gewenste resultaat gehad; en
4) er is sprake van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden; en
5) hij verblijft zonder verblijfstitel in Nederland en voldoet niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een andere verblijfsvergunning.

De voorwaarden 1), 3) en 4) zijn in de Vc 2000 nader toegelicht.

9 Tot april 2005 voorzag het buitenschuldbeleid enkel in de mogelijkheid een buitenschuldvergunning te verlenen aan staatloze vreemdelingen. Met de inwerkingtreding van Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2005/11 op 3 april 2005 konden voortaan ook vreemdelingen met een nationaliteit in aanmerking komen voor deze verblijfsvergunning.

10 B14/3.2 Vc 2000.

11 Zie B14/3.2.2.1 Vc 2000.

Ad 1)
Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij:

- zich wendt tot de autoriteiten van het land van herkomst en dat hij ter vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit de juiste gegevens verstrekt;
- probeert op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen om Nederland te kunnen verlaten, bijvoorbeeld door het aanschrijven van familieleden in het land van herkomst;
- vertrekt naar een derde land, als op basis van het geheel aan feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling daar toegang zal krijgen.

Ad 3)
Vereist is dat de vreemdeling om bemiddeling van de DT&V heeft gevraagd. De DT&V zal door middel van een ambtsbericht aan de IND aangeven of al dan niet sprake is van buitenschuld .[12]

Ad 4)
Hierbij moet gedacht worden aan een verklaring van de ambassade waarin staat dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel er niet getwijfeld wordt aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit. Ook kan gedacht worden aan een ambtsbericht van de DT&V aan de IND waaruit blijkt dat de betreffende ambassade weigert een (vervangend) reisdocument te verstrekken, hoewel de nationaliteit en identiteit niet worden betwist.

Als gezinsleden verschillende nationaliteiten hebben en/of afkomstig zijn uit verschillende landen, moeten zij deze stappen ondernemen om terugkeer voor het hele gezin naar één land te bewerkstelligen. De pogingen moeten worden ondernomen ten aanzien van alle landen waarvan op basis van het geheel aan feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat het gezin er toegang zal krijgen. De DT&V besteedt bijzondere aandacht aan gezinsleden met verschillende nationaliteiten. Als het niet mogelijk is alle gezinsleden naar één land te laten vertrekken en het gezin voldoet aan voormelde voorwaarden dan wordt het gezin uitgenodigd een buitenschuldaanvraag in te dienen.[13]

Afwijzingsgronden[14]

De aanvraag voor een buitenschuldvergunning kan worden afgewezen als de vreemdeling:

- een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid;
- niet bereid is een onderzoek naar TBC of een TBC-behandeling te ondergaan;
- een afwijzende beschikking op zijn asielaanvraag heeft ontvangen vanwege het

12 De DT&V en de IND spreken in dit kader doorgaans van een ‘ambtsbericht met zwaarwegend advies’. De ACVZ heeft deze term in dit advies overgenomen. Hoewel de benaming anders zou kunnen suggereren, gaat het hierbij om één bericht, het zwaarwegende advies van de DT&V.

13 Procesprotocol DT&V D8 *Scheiden van gezinnen bij uitzetting*, p. 8. Zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

14 Zie B14/3.3 Vc 2000.

toerekenbaar ontbreken van documenten die betrekking hebben op identiteit en nationaliteit.

De aanvraag wordt in ieder geval afgewezen als de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken of als hij op enig moment onjuiste gegevens heeft verstrekt (bijvoorbeeld ten aanzien van identiteit en nationaliteit) om te bewerkstelligen dat hij in vreemdelingrechtelijke zin in een gunstiger positie komt te verkeren dan waarin hij zonder die onjuiste gegevens zou verkeren.

2.2 De procedure

De buitenschuldvergunning kan zowel ambtshalve als op aanvraag worden verleend. In beide gevallen toetst de IND op grond van een ambtsbericht met zwaarwegend advies van de DT&V of aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan. In werkinstructie 2007/12 van de IND[15] en de betreffende procesprotocollen van de DT&V[16] staan de werkwijzen beschreven die hiervoor gelden. De werkinstructie van de IND is openbaar en is te vinden op www.ind.nl. De procesprotocollen van de DT&V zijn eveneens openbaar en zijn te vinden op www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

Uit het onderzoek van de ACVZ is gebleken dat na december 2010 anders uitvoering wordt gegeven aan de bepalingen in werkinstructie 2007/12 dan daarvóór. De aanleiding hiervoor is een (nadere) uitleg over de beleidsvoorwaarden geweest in een intern informatiebericht van de beleidsafdeling van de IND, gericht aan de IND-medewerkers.[17] Omdat dit grote gevolgen heeft gehad voor de praktische uitvoering van de buitenschuldprocedure gaat de commissie hieronder, ondanks het feit dat het hier een interne instructie betreft, ook in op de inhoud van dat informatiebericht.

Werkwijze IND bij ambtshalve toets in asielzaken

Ambtshalve verlening vindt uitsluitend plaats in het kader van een asielaanvraag.[18] De buitenschuldvergunning kan alleen als onderdeel van de ambtshalve toets in asiel worden verleend als de vreemdeling eerder een bemiddelingsverzoek bij de DT&V heeft ingediend dat tot een positief zwaarwegend advies van die dienst heeft geleid. Bij een ontbrekend, nog lopend of negatief advies van de DT&V overweegt de IND in de asielbeschikking ambtshalve dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een reguliere buitenschuldvergunning, omdat (vooralsnog) niet is aangetoond dat aan de voorwaarden wordt voldaan.[19]

---

15 *IND-werkinstructie 2007/12 (AUB)*, Handelwijze beoordelen buitenschuldcriterium, 21 augustus 2007 (nog steeds geldig).

16 Zie bijvoorbeeld procesprotocollen D1 *Ambtshalve toets buitenschuld* en D2 *Beoordelen buitenschuldcriterium naar aanleiding van een aanvraag VVR*. www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

17 *AUB Regulier Informatiebericht 'Behandelen aanvragen 'buitenschuld' (zonder ambtsbericht DT&V)'* 9 december 2010 (niet openbaar).

18 C14/5 Vc 2000.

19 *Werkinstructie 2007/12 (AUB)*, p. 3.

Werkwijze IND na een ingediende aanvraag (gewijzigd na december 2010)

De vreemdeling kan ook een aanvraag indienen voor een buitenschuldvergunning. Dat kan schriftelijk of bij één van de IND-loketten.[20] Voor het indienen van de aanvraag moet de vreemdeling leges betalen.[21] De buitenschuldvergunning is in alle gevallen een reguliere verblijfsvergunning, die wordt verleend onder vrijstelling van het mvv-, het paspoort- en het middelenvereiste.

In de hiervoor genoemde werkinstructie 2007/12 was vanaf het begin opgenomen dat de aanvraag afgewezen moest worden als sprake was van openbare orde beletselen en/of als niet aan de eerste drie voorwaarden was voldaan. Zoals vermeld in paragraaf 2.1 houdt de derde voorwaarde in dat de vreemdeling de DT&V om bemiddeling heeft gevraagd bij het verkrijgen van reisdocumenten bij de autoriteiten van het land waar hij geacht wordt naar toe te kunnen gaan *en dat die bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad* [cursivering: ACVZ]. Het resultaat van de bemiddeling wordt beschreven in een ambtsbericht van de DT&V. In de werkinstructie stond en staat echter ook vermeld dat als de buitenschuldaanvraag niet wordt afgewezen, de beslismedewerker de DT&V vraagt een ambtsbericht uit te brengen met een zwaarwegend advies. In een dergelijke situatie zou echter voldaan moeten zijn aan de eerste drie voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de vreemdeling een bemiddelingsverzoek heeft ingediend bij de DT&V, waarvan het resultaat bekend is. Misschien wel op grond van deze inconsistentie in de werkinstructie werden tot december 2010 in de praktijk bijna alle onvolledige buitenschuldaanvragen in behandeling genomen, mits de leges werden betaald, ook als bemiddeling door de DT&V nog niet had plaatsgevonden. De beslistermijn in die zaken was mede afhankelijk van de tijd die de DT&V vervolgens nodig had om onderzoek te verrichten, te bemiddelen en een ambtsbericht met zwaarwegend advies op te stellen. De IND constateerde dat het in behandeling nemen van aanvragen voordat er resultaat van de bemiddeling was, niet conform staand beleid was en dat ten gevolge hiervan de wettelijke beslistermijn van 6 maanden vaak werd overschreden. Om dat in de toekomst te voorkomen, stelde de beleidsafdeling van de IND in het informatiebericht van 9 december 2010 een toelichtende instructie op voor de beslismedewerkers.[22] Deze hield in dat als een vreemdeling een buitenschuldaanvraag indient zonder dat aan de eerste drie voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan, voortaan het volgende moest worden ondernomen:

1) De vreemdeling wordt geadviseerd de aanvraag niet in te dienen;
2) De vreemdeling wordt uitgelegd dat hij nog niet (cumulatief) aan alle voorwaarden voldoet en dat zijn aanvraag daarom direct zal worden afgewezen als hij deze toch indient;
3) De vreemdeling wordt uitgelegd dat de leges niet worden terugbetaald als de aanvraag is afgewezen;
4) De vreemdeling wordt uitgelegd dat hij direct na afwijzing van zijn aanvraag wordt overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie.

---

20 Aan de (negen) loketten geeft de IND voorlichting over regulier verblijf in Nederland en worden aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen in ontvangst genomen en de daarbij behorende verblijfsdocumenten uitgereikt.

21 Als de DT&V na een ambtshalve beoordeling een positief zwaarwegend advies geeft, wordt de vreemdeling, indien de IND het advies overneemt, uitgenodigd om een buitenschuldaanvraag in te dienen onder vrijstelling van het legesvereiste.

22 Dit informatiebericht is door de IND tijdens een gesprek overhandigd aan de ACVZ.

In het informatiebericht staat dat in die gevallen waarin de vreemdeling ondanks deze voorlichting toch zijn buitenschuldaanvraag wil indienen, deze zo snel mogelijk moet worden afgewezen, omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Daarbij moeten ook de contra-indicaties worden betrokken die in de Vc 2000 zijn genoemd. Alleen als géén van de in B14/3.3 Vc 2000 genoemde afwijzingsgronden zich voordoet, wordt onderzocht of de vreemdeling voldoet aan de buitenschuldvoorwaarden, aldus het informatiebericht.
Bij die beoordeling baseert de IND zich op het ambtsbericht van de DT&V waarin gemotiveerd is aangegeven of en zo ja op grond van welke feiten en omstandigheden de vreemdeling wordt geacht buiten zijn schuld niet uit Nederland te kunnen vertrekken. In de werkinstructie staat beschreven dat als de DT&V aangeeft dat binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden geen zwaarwegend advies kan worden uitgebracht, deze met maximaal zes maanden wordt verlengd en dat de DT&V uiterlijk na één jaar een ambtsbericht moet opstellen en deze aan de IND moet versturen.[23] De commissie constateert dat deze beschrijving ziet op de praktijk die gold vóór december 2010. Dat geldt ook voor de beschrijving in de werkinstructie van de gang van zaken bij een door de DT&V ten behoeve van de vreemdeling bij de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf ingediende LP-aanvraag. Daarover staat te lezen dat als er na 12 maanden nog een onderzoek in het kader van een dergelijke aanvraag loopt, de DT&V in haar ambtsbericht moet aangeven of er sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten (voorwaarde 4). In het ambtsbericht moet dan worden aangegeven waarom een antwoord op de LP-aanvraag uitblijft. Als de DT&V concrete aanwijzingen heeft dat een antwoord ook op langere termijn zal uitblijven, en de DT&V mede op die grond concludeert dat sprake is van een buitenschuldsituatie, kan de vergunning worden verleend. Hierbij kan volgens de werkinstructie worden gedacht aan specifieke groepen waarvan bekend is dat aan hen geen (vervangend) reisdocument zal worden afgegeven. Als de DT&V concludeert dat een antwoord zal uitblijven, of negatief zal zijn, omdat de door de vreemdeling overgelegde documentatie onvoldoende is, kan na het verstrijken van de (verlengde) beslistermijn door de DT&V besloten worden een negatief advies uit te brengen op grond waarvan de IND de aanvraag kan afwijzen.[24] In de toepassingspraktijk van na december 2010 kan ook dit zich echter niet meer voordoen. Het bemiddelingstraject bij de DT&V moet sindsdien immers zijn afgerond vóórdat de buitenschuldaanvraag wordt ingediend en beoordeeld.

De buitenschuldaanvraag kan, zowel in een eerste beslissing als in bezwaar, alleen worden ingewilligd naar aanleiding van een positief advies van de DT&V.[25]

Ambtshalve beoordeling buiten schuld in het vertrekproces

Binnen het vertrekproces kan het voorkomen dat het een vreemdeling, ondanks zijn inspanningen, de facilitering door de IOM en de bemiddeling van de DT&V niet lukt om te vertrekken naar het land van herkomst of een ander land waar zijn toelating is gewaarborgd. Indien het vertrekproces stagneert, beoordeelt de regievoerder van de DT&V of de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Als de DT&V tot de conclusie komt dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland

23 Werkinstructie 2007/12 (AUB), p. 2.

24 Idem, p. 2.

25 Idem, p. 4.

kan vertrekken, legt de dienst de zaak door middel van een ambtsbericht met een positief zwaarwegend advies voor aan de IND. Daar wordt beoordeeld of sprake is van de hiervoor genoemde contra-indicaties. Als dat niet het geval is, wordt de vreemdeling uitgenodigd voor het indienen van een aanvraag, die vervolgens wordt ingewilligd. Hij hoeft dan geen leges te betalen.

Werkwijze DT&V bij beoordelen buitenschuldcriterium

Als de vreemdeling de DT&V om bemiddeling vraagt bij het verkrijgen van reisdocumenten voor terugkeer, onderzoekt de behandelende regievoerder van de DT&V eerst of de vreemdeling Nederland kan verlaten anders dan op basis van een LP, bijvoorbeeld met een EU-staat, op basis van een Terug- en Overnameovereenkomst of op basis van een gelegde claim op een vervoersmaatschappij. Als dat niet het geval is, dient de DT&V een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument in bij de betreffende autoriteiten. Voordat dit gebeurt, vindt over de aanvraag een gesprek plaats tussen de regievoerder en de vreemdeling.[26] De bescheiden die voor de LP-aanvraag worden toegezonden aan de diplomatieke vertegenwoordiging worden vooraf in kopie aan de vreemdeling overgelegd, die bezwaren kan uiten tegen het gebruik van de documenten. De regievoerder maakt vervolgens de afweging of de betreffende documenten aan de vertegenwoordiging worden overgelegd.[27] De LP-aanvraag wordt beschouwd als de start van het bemiddelingstraject. Deze aanvraag wordt verzorgd door de LP-afdeling.

Na schriftelijke indiening van de LP-aanvraag bij de diplomatieke vertegenwoordiging(en) volgt doorgaans een presentatie van de vreemdeling bij die vertegenwoordiging(en). Dat kan een schriftelijke presentatie zijn, of een presentatie in persoon. Welke werkwijze wordt gevolgd, wordt bepaald door de vertegenwoordiging in kwestie. Een presentatie in persoon wordt doorgaans bijgewoond door twee LP-medewerkers van de DT&V.[28] De presentatie is een gesprek tussen de diplomatieke vertegenwoordiging en de vreemdeling. In veel gevallen kan dit gesprek niet worden gevolgd door de LP-medewerkers, omdat zij de voertaal niet machtig zijn. Dat hoeft volgens de DT&V ook niet, omdat de DT&V-medewerkers niet deelnemen aan dit gesprek, maar vooral het verloop van het gesprek observeren. Zij zijn als vertegenwoordiger van de Nederlandse staat te gast bij de diplomatieke vertegenwoordiging en handelen als zodanig.[29] Bij de presentatie is meestal geen tolk aanwezig. Als de vreemdeling of de gemachtigde wil dat er een tolk aanwezig is bij de presentatie, kan dat alleen met instemming van de diplomatieke vertegenwoordiging. Zij beslist immers over de aanwezigheid van derden.

In die gevallen waarin de LP-medewerkers het gesprek niet kunnen volgen omdat ze de taal waarin het gesprek plaatsvindt niet machtig zijn, vragen zij direct na het gesprek, in het bijzijn van de vreemdeling, een terugkoppeling aan de vertegenwoordiging. Direct na het verlaten van de vertegenwoordiging wordt een terugkoppeling aan de

---

26 Interview met DT&V op 9 augustus 2012.

27 Handleiding presentatie in persoon, p. 8. Zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

28 Er zijn twee landen die niet toestaan dat de DT&V daadwerkelijk bij het gesprek tussen de vreemdeling en de vertegenwoordiging aanwezig is.

29 Handleiding presentatie in persoon, p. 9. Zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

vreemdeling gevraagd.[30] De LP-medewerker legt het resultaat van de presentatie vast in een 'format voor de verslaglegging van een presentatie' en stuurt dit toe aan en bespreekt dit met de behandelende regievoerder. Deze bespreekt de presentatie vervolgens met de vreemdeling in een evaluatiegesprek. Hierna voert de regievoerder de finale beoordeling uit. Hij beoordeelt of de vreemdeling de nodige inspanningen heeft geleverd[31] en betrekt hierbij het resultaat van de LP-aanvraag.[32]
Als de regievoerder van mening is dat sprake is van een buitenschuldsituatie, ontvangt de IND, na akkoord van het hoofd van de beleidsafdeling van de DT&V, een positief zwaarwegend advies. Positieve adviezen lopen via de beleidsafdeling omdat het een gevoelige materie betreft, waarbij in de regel ook op strategisch niveau met een diplomatieke vertegenwoordiging gesproken moet worden.[33]
Als de IND afwijkt van het zwaarwegende advies van de DT&V (inwilliging na een negatief zwaarwegend advies of een afwijzing na een positief zwaarwegend advies), dan wordt de DT&V daarover ingelicht en worden de redenen hiervoor toegelicht. De behandelend regievoerder overlegt dan met de beleidsafdeling van de DT&V. In beginsel neemt deze afdeling vervolgens contact op met de beleidsafdeling van de IND om de zaak inhoudelijk te bespreken en tot een vergelijk te komen.[34]

2.3 Cijfers

In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 18 december 2012 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie cijfers opgenomen over het aantal toegekende buitenschuldvergunningen in de afgelopen jaren.[35] In 2008 zijn 460 aanvragen voor een buitenschuldvergunning ingediend, in 2009 550, in 2010 470 en in 2011 290. Deze aantallen zijn inclusief ingediende bezwaarschriften, wat inhoudt dat een aanvrager meerdere keren kan voorkomen in de cijfers.[36] In 2008 en 2009 zijn 70 buitenschuldvergunningen verleend. In 2010 waren dat er 60. In 2011 werden 30 buitenschuldvergunningen verleend. Deze aantallen zijn inclusief inwilligingen in bezwaar.

---

30 Interviews met de DT&V op 9 augustus 2012 en 9 april 2013.

31 De volgende vragen moeten in dit kader met 'ja' kunnen worden beantwoord: 1) Heeft betrokkene zich voldoende ingespannen om in het bezit te komen van documenten waarmee hij zijn identiteit en nationaliteit kan aantonen? 2) Bestaat er geen twijfel over zijn identiteit en nationaliteit? 3) Heeft betrokkene zelf bij zijn diplomatieke vertegenwoordiging een aanvraag voor een reisdocument ingediend? 4) Heeft betrokkene zich gewend tot de IOM? en 5) Heeft betrokkene zich gewend tot de DT&V om hem te assisteren bij zijn vertrek uit Nederland, zoals bij het verkrijgen van een vervangend reisdocument?

32 Procesprotocol DT&V D1 *Ambtshalve toets buitenschuld, p. 9*. Zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

33 Procesprotocol DT&V D2 *Beoordelen buitenschuldcriterium naar aanleiding van een aanvraag VVR*, p. 7. Zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

34 Procesprotocol DT&V D1 *Ambtshalve toets buitenschuld*, p. 7 en Procesprotocol DT&V D2 *Beoordelen buitenschuldcriterium naar aanleiding van een aanvraag VVR*, p. 7. zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

35 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 29 344, nr. 109.

36 Dit betekent dat het percentage inwilligingen per jaar hoger ligt dan het aantal inwilligingen gedeeld door het aantal aanvragen buitenschuld (inclusief ingediende bezwaarschriften) vermenigvuldigd met honderd. Voor 2008 betekent dat bijvoorbeeld dat meer dan 15% (70 zaken) van het aantal aanvragen om buitenschuldvergunningen (460) is ingewilligd. Hoe hoog dit percentage inwilligingen exact is, is op basis van de informatie in genoemde brief niet te bepalen.

Tabel 2.1 Aantallen buitenschuldaanvragen en verleende vergunningen, 2008 t/m 2011[37]

	2008	2009	2010	2011
Aanvragen	460	550	470	290
Verleende vergunningen	70	70	60	30

De ACVZ heeft ten behoeve van dit advies dossieronderzoek verricht bij de IND. Voor het bepalen van de aselecte steekproef heeft de IND een overzicht beschikbaar gesteld van alle zaken waarin in de periode van 1 januari 2007 tot en met 27 juli 2012 een buitenschuldaanvraag is ingediend, of ambtshalve is getoetst aan het buitenschuldbeleid. In totaal heeft de IND in deze periode in 2221 zaken een inhoudelijke toetsing aan het buitenschuldbeleid uitgevoerd. Het ging hierbij om 1286 eerste beslissingen en om 935 beslissingen in bezwaar.[38] Van de 1286 eerste beslissingen waren er 1107 negatief (86%) en 179 (14%) positief. In bezwaar zijn 819 zaken afgewezen (88%) en is in 116 zaken (12%) alsnog een vergunning verleend.

Stroomschema 2.2 Uitsplitsing buitenschuldbeslissingen periode 1 januari 2007 t/m 27 juli 2012



37 Verleningen in een een bepaald jaar kunnen betrekking hebben op aanvragen die in een voorgaand jaar zijn ingediend.
38 De eerste beslissingen die vooraf gegaan zijn aan deze beslissingen in bezwaar zijn niet verdisconteerd in het aantal van 1286 eerste beslissingen.

HOOFDSTUK 3

Quick scan buitenschuldbeleid in andere EU-lidstaten

De voormalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft de ACVZ in oktober 2012 gevraagd te onderzoeken of er naast Nederland andere EU-lidstaten zijn die beleid kennen dat vergelijkbaar is met het Nederlandse buitenschuldbeleid. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de commissie via het Nederlandse contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN) een quick scan laten uitvoeren onder de overige leden van dit netwerk.[39] Eenentwintig EU-lidstaten en Noorwegen hebben een korte vragenlijst beantwoord.[40] Uit de antwoorden komt het volgende beeld naar voren.

Meeste EU-lidstaten kennen geen specifiek buitenschuldbeleid

De meeste EU-lidstaten die hebben gereageerd kennen geen specifiek toelatingsbeleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken. Voor België, Bulgarije Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden geldt dat eventuele praktische obstakels voor het vertrek van de vreemdeling kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van humanitaire omstandigheden in het individuele geval. De redenen die ten grondslag kunnen liggen aan de feitelijke onmogelijkheid van de vreemdeling om te vertrekken zijn door deze lidstaten op verschillende manieren, doorgaans in vrij algemene bewoordingen, in hun wet- en regelgeving omschreven. Het gaat dan bijvoorbeeld om 'tijdelijke obstakels die buiten de invloedssfeer van de vreemdeling liggen' (Tsjechië), 'onvermijdelijke omstandigheden buiten de invloedssfeer van de vreemdeling' (Hongarije), 'tijdelijke obstakels die in de weg staan aan de effectuering van een toegangsweigering dan wel een bevel tot uitzetting' (Zweden), 'feitelijke redenen waarvoor de vreemdeling niet verantwoordelijk kan worden gehouden' (Oostenrijk), 'de omstandigheid dat een vreemdeling niet kan worden uitgezet' (Malta) en 'de omstandigheid dat een vreemdeling niet kan worden uitgezet en detentie niet effectief is' (Slowakije). Alleen Letland heeft in dit kader als expliciete redenen de omstandigheden genoemd dat de vreemdeling niet wordt teruggenomen door zijn land van herkomst of eerder verblijf of dat deze door de autoriteiten van zijn land van herkomst niet in het bezit wordt gesteld van de voor het vertrek benodigde reisdocumenten. In België en het Verenigd Koninkrijk kunnen eventuele vertragingen in de afhandeling van verblijfsaanvragen na verloop van tijd worden aangemerkt als redenen om aan te nemen dat de vreemdeling feitelijk niet verwijderbaar is.
De verschillende omstandigheden die in de wet- en regelgeving van de diverse landen worden gehanteerd om een feitelijke onmogelijkheid om te vertrekken te omschrijven, lijken niet alleen te zien op een toestand die in Nederland als een buitenschuldsituatie

---

39 Het Europees Migratienetwerk (EMN) is in 2008 door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN bestaat uit de Europese Commissie en nationale contactpunten in de lidstaten. Alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken, maken deel uit van het EMN. Onlangs is ook Noorwegen, geen lid van de EU, toegetreden tot het EMN. Zie EMN, http://emn.intrasoft-intl.com, Ad hoc queries - Residence - no. 408: The 'No Fault' Procedure, 21 juni 2012.

40 Van Duitsland, Griekenland, Ierland en Roemenië is na herhaaldelijk rappelleren geen informatie ontvangen.

wordt gezien, maar lijken ook van toepassing te zijn op situaties waarin een gedwongen vertrek niet kan worden gerealiseerd.

De bevoegdheid om (mede) op grond van deze omstandigheden verblijf toe te staan is in alle gevallen discretionair van aard. In de meeste lidstaten kan de vreemdeling zich op een dergelijke overmachtssituatie beroepen door het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning. In Polen kan deze alleen ambtshalve worden verleend door de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de effectuering van het vertrekbesluit.
Het verblijf dat (mede) op grond van de feitelijke onmogelijkheid om te vertrekken kan worden toegestaan, wordt over het algemeen aangeduid als 'verblijf op humanitaire gronden'. Er bestaan grote verschillen tussen deze lidstaten voor wat betreft de aard van het verleende verblijfsrecht en de duur ervan, alsmede voor wat betreft de doelgroep en de aan het toegestane verblijf gekoppelde rechten.
In Slowakije krijgen vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren op grond van individuele humanitaire omstandigheden een gedoogstatus, waaruit geen verblijfsrecht voortvloeit. De gedoogstatus is zes maanden geldig en kan voor die duur worden verlengd zolang de belemmeringen om terug te keren blijven bestaan.
Tsjechië en Oostenrijk verlenen aan vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren op grond van humanitaire omstandigheden in eerste instantie een gedoogstatus, die na verloop van tijd wel recht geeft op een verblijfsvergunning. Tsjechië verleent aan deze vreemdelingen in eerste instantie een visum voor de duur van zes maanden. Blijft vertrek onmogelijk dan kan vervolgens een verblijfsvergunning voor de duur van een jaar worden verleend, die onder dezelfde voorwaarden kan worden verlengd. Na drie jaar van onafgebroken verblijf kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In Oostenrijk krijgt de vreemdeling die vanwege feitelijke vertrekbeletselen die buiten zijn invloedssfeer liggen en die op grond daarvan gedurende één jaar is gedoogd een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van individuele bescherming als hij na één jaar nog steeds buiten zijn schuld niet kan vertrekken en hij geen gevaar vormt voor de openbare orde. In de Oostenrijkse wetgeving is expliciet bepaald dat de gedoogperiode zelf niet geldt als legaal verblijf.

De andere genoemde lidstaten verlenen aan vreemdelingen die vanwege feitelijke beletselen niet kunnen vertrekken direct een tijdelijke verblijfsvergunning, die bij voortduring van de overmachtssituatie na verloop van tijd doorgaans recht geeft op een meer permanente verblijfsvergunning.

Vijf landen die aangeven een specifieke buitenschuldregeling te hebben

Vijf van de landen die hebben gereageerd op de EMN-questionnaire, hebben opgemerkt dat ze wel een specifieke 'buitenschuldregeling' kennen. Het gaat om Litouwen, Luxemburg, Noorwegen, Polen en Slovenië.
In Litouwen komt de vreemdeling onder meer in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning als zijn land van herkomst of eerder verblijf hem weigert terug te nemen of de vreemdeling niet (meer) in het bezit kan komen van de voor het vertrek benodigde reisdocumenten, deze omstandigheden zich één jaar na het feitelijk niet effectueren van het uitzetbevel nog steeds voordoen en de vreemdeling in de tussentijd niet is gedetineerd. Zodra er alsnog zicht op uitzetting ontstaat, dient deze onmiddellijk te worden gerealiseerd.[41]
In Luxemburg kunnen vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken in

41 Artikel 132 juncto artikel 40.1 (8) van de *Lithuania Law on the Legal Status of Aliens*, Official Gazette, No. 732539, 2004.

aanmerking komen voor uitstel van vertrek. Gedurende deze 'wachtperiode' kunnen zij onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een tijdelijke werkvergunning.[42]
Ook de Noorse regelgeving bevat een specifieke bepaling voor de verlening van een verblijfsvergunning aan vreemdelingen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst of het land of de landen waar ze eerder hebben verbleven. Een tijdelijke verblijfsvergunning kan daar worden verleend aan vreemdelingen van wie de asielaanvraag onherroepelijk is afgewezen. Er moeten dan wel drie jaren zijn verstreken sinds de aanvang van de asielprocedure, terwijl de afwijzing niet is gevolgd door een uitzetting en het bovendien onwaarschijnlijk is dat deze alsnog zal plaatsvinden. Daarnaast mag geen twijfel bestaan over de identiteit van de vreemdeling en moet deze hebben meegewerkt om zijn vertrek te realiseren, waaronder in ieder geval wordt verstaan het zelf proberen te verkrijgen van reisdocumenten van de autoriteiten van het land van herkomst. De verblijfsvergunning wordt alleen verleend als de politie schriftelijk verklaart dat aan deze voorwaarden is voldaan. Uit de tijdelijke verblijfsvergunning die wordt verleend, kan na verloop van tijd een recht op voortgezet verblijf voortvloeien.
In Polen kunnen vreemdelingen die niet kunnen vertrekken vanwege redenen die buiten hun macht of die van de overheid liggen, in aanmerking komen voor een 'vergunning voor getolereerd verblijf'. Deze verblijfsvergunning kan alleen ambtshalve worden verleend op verzoek van de autoriteit die is belast met de uitzetting van de vreemdeling of door de autoriteit die verantwoordelijk is voor de afwijzing van de eerder ingediende verblijfsaanvraag. De vreemdeling kan hiertoe dus niet zelf een aanvraag indienen. De vergunning is geldig voor onbepaalde tijd, maar de bijbehorende verblijfskaart heeft een geldigheidsduur van een jaar en moet na die periode worden verlengd. Als de omstandigheden voor vergunningverlening zich niet langer voordoen, wordt de vergunning ingetrokken.[43]
In Slovenië wordt onder 'niet verwijderbare vreemdeling' onder meer verstaan de vreemdeling die niet in het bezit is van een geldig reisdocument van het land waar hij onderdaan van is en die dit ook niet (meer) kan verkrijgen, alsmede de vreemdeling die niet wordt toegelaten door zijn land van herkomst of eerder verblijf. Zij kunnen op aanvraag dan wel ambtshalve toestemming voor verblijf krijgen voor de duur van zes maanden. Het gaat hier, net als in Slowakije, om een gedoogstatus, waaruit geen verblijfsrecht voortvloeit. De gedoogstatus is zes maanden geldig en kan voor die duur worden verlengd zolang de belemmeringen om terug te keren blijven bestaan.[44]

Nader onderzoek niet geïndiceerd

Eventuele vertrekbeletselen worden in de vijf laatstgenoemde landen dus niet meegewogen in een breder onderzoek naar humanitaire omstandigheden, maar worden beoordeeld als zelfstandige gronden voor een gedoogstatus, uitstel van vertrek of een verblijfsvergunning. De regelingen in deze landen vertonen beperkte overeenkomsten met het Nederlandse buitenschuldbeleid. De Noorse regeling komt het dichtst in de buurt van het Nederlandse buitenschuldbeleid.

De quick scan maakt duidelijk dat het gros van de EU-lidstaten geen specifieke wet- en regelgeving hanteert voor vreemdelingen die het land moeten verlaten, maar die

42 Artikel 125bis van de aangepaste *Law of 29 August 2008 on free movement of persons and immigration.*

43 Artikel 97, par. 1 (2) van de *Act of 13 June 2003 on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland*, Journal of Laws, 2009, No. 189, item 1472.

44 Artikel 73 *Aliens Act*, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 50/11, 57/11.

zich erop beroepen hiertoe buiten hun schuld niet in staat te zijn. In die gevallen waarin wel sprake is van een op het eerste gezicht voor deze specifieke categorie vreemdelingen bedoelde wetgeving, zijn de betreffende bepalingen in de verschillende rechtssystemen op uiteenlopende wijzen geformuleerd. Dit beeld wordt bevestigd door een in maart 2013 in opdracht van de Europese Commissie uitgebrachte studie over de situatie van derdelanders die in afwachting van hun vertrek in de EU-lidstaten en de Schengenlanden verblijven.[45] Ook uit dat rapport wordt duidelijk dat er in de EU divers beleid wordt gevoerd als het gaat om terugkeer (dan wel uitzetting) van uitgeprocedeerde vreemdelingen en de rechten die zij hangende hun vertrek (dan wel uitzetting) genieten. In het rapport wordt onder meer geconcludeerd dat de meeste lidstaten geen specifieke wet- en regelgeving kennen voor derdelanders die, om wat voor reden dan ook, in afwachting van vertrek in de EU verblijven. Evenmin is in de meeste lidstaten specifieke terminologie ontwikkeld om deze groep te (kunnen) definiëren.[46] Dit maakt nader onderzoek naar de subgroep 'vreemdelingen die stellen buiten hun schuld niet te kunnen vertrekken' nagenoeg onmogelijk. De ACVZ verwacht daarom niet dat uit een nader onderzoek naar de praktische toepassing van deze regelingen in de verschillende landen bruikbare voorbeelden zijn af te leiden voor de Nederlandse rechtspraktijk en heeft dus afgezien van nader onderzoek.

---

45 Ramboll, Eurasylum, *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*, Europese Commissie, maart 2013. Zie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm.

46 Het onderzoeksconsortium is van mening dat lidstaten onderscheid zouden moeten maken tussen 'juridische' belemmeringen voor vertrek van humanitaire aard (vergelijkbaar met de gronden voor verlening van subsidiaire bescherming als genoemd in artikel 15 van Richtlijn 2011/95/EU) en 'technische' of praktische obstakels die het vertrek onmogelijk maken. Onder die laatste belemmeringen worden situaties begrepen waarbij de derdelander niet de vereiste documenten kan verkrijgen en/of hij hierbij geen medewerking verkrijgt van het land van herkomst dan wel eerder verblijf. De onderzoekers zijn van mening dat bij deze praktische obstakels een onderscheid moet worden gemaakt tussen derdelanders die willen meewerken aan hun vertrek en diegenen die dat niet doen. De vraag hoe dat onderscheid gemaakt zou moeten worden, laten de onderzoekers open voor verdere discussie.

HOOFDSTUK 4

Uitkomst van de gevoerde gesprekken

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van de gesprekken die de ACVZ met betrokken personen, instanties en organisaties heeft gevoerd. De commissie heeft gesproken met vertegenwoordigers van enkele grote gemeenten en belangenorganisaties, met vreemdelingenadvocaten die ervaring hebben met het voeren van buitenschuldprocedures en met de betrokken uitvoeringsinstanties[47] en de voor het migratiebeleid verantwoordelijke directie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor elk van deze groepen wordt hieronder beschreven hoe gedacht wordt over het uitgangspunt en de kern van het buitenschuldbeleid als omschreven in hoofdstuk 2, hoe wordt aangekeken tegen de wijze waarop de toepasselijke voorwaarden zijn geformuleerd (zijn ze duidelijk en voldoende concreet?) en wat de visie van deze groepen is op de manier waarop de voorwaarden worden toegepast (wat gaat goed en wat niet?). Deze vragen worden achtereenvolgens beantwoord voor de drie te onderscheiden groepen respondenten: 1) gemeenten en maatschappelijke organisaties, 2) vreemdelingenadvocaten en 3) de uitvoeringsorganisaties en betrokken ministeries.

4.1 Visie van gesprekspartners op het uitgangspunt van het terugkeer-beleid en de kern van het buitenschuldbeleid

Gemeenten en maatschappelijke organisaties

Gemeenten en maatschappelijke organisaties ervaren het uitgangspunt, dat in beginsel iedere vreemdeling die wil terugkeren ook kan terugkeren naar het land van herkomst, als een fictie. Deze gesprekspartners hebben naar voren gebracht dat het veel vaker dan incidenteel voorkomt dat vreemdelingen buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Eén respondent heeft naar voren gebracht dat als een diplomatieke vertegenwoordiging één keer reisdocumenten heeft verschaft, de DT&V en de IND ervan uitgaan dat die vertegenwoordiging dat in alle gevallen doet en dat het dus per definitie aan de vreemdeling ligt als dat in zijn geval niet gebeurt. In de gesprekken is voorts gesuggereerd dat het afhankelijk is van geld of de vreemdeling aan documenten kan komen en dat de indruk bestaat dat diplomatieke vertegenwoordigingen in individuele gevallen niet meewerken aan zelfstandige terugkeer. Daarvoor is geen bewijs te leveren omdat diplomatieke vertegenwoordigingen vaak niet toelichten waarom zij geen reisdocumenten verstrekken.

Zoals vermeld in paragraaf 2.1 is de kern van het buitenschuldbeleid dat de vreemdeling aan de hand van objectieve bescheiden moet aantonen dat de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf geen medewerking verlenen aan zijn terugkeer. Er is sprake van een inspanningsverplichting, waarbij de bewijslast uitdrukkelijk bij de vreemdeling ligt. De gemeenten en maatschappelijke organisaties die de ACVZ heeft gesproken, hebben opgemerkt dat het voor vreemdelingen niet duidelijk is wat zij moeten doen om aan deze inspanningsverplichting te voldoen. Deze respondenten zijn van mening dat het beleid zo wordt toegepast dat het feitelijk onmogelijk is om

47 Daar wordt in dit advies ook de IOM onder geschaard.

aan de voorwaarden te voldoen. Dit zou ertoe leiden dat vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten niet in alle gevallen een buitenschuldvergunning krijgen. In dit kader is ook opgemerkt dat de DT&V iedere keer met dezelfde boodschap komt, namelijk dat het de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling is om te bedenken welke acties hij nog kan ondernemen om alsnog in het bezit te komen van identiteitsondersteunende documenten.

Vreemdelingenadvocaten

De advocatuur heeft naar voren gebracht dat het uitgangspunt van het terugkeerbeleid in algemene zin niet aanvaardbaar is. De meeste advocaten zijn van mening dat als vreemdelingen zich oprecht inspannen, zij in de meeste gevallen aan documenten kunnen komen om hun vertrek te realiseren. Dat laat volgens hen echter onverlet dat er diplomatieke vertegenwoordigingen zijn die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer. Het is juist in die gevallen aan de vreemdeling om aan te tonen dat hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren. De DT&V en de IND beperken zich ook dan vaak tot het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling, terwijl het vaak de diplomatieke vertegenwoordiging is die niet meewerkt. Evenals de geraadpleegde gemeenten en maatschappelijke organisaties zijn de advocaten van mening dat het voor de vreemdeling onmogelijk is om aan te tonen dat de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet meewerken aan de verstrekking van reisdocumenten wanneer de diplomatieke vertegenwoordiging niet bereid is dat op schrift te stellen. De bewijslast die op de vreemdeling rust is volgens hen in dit opzicht te zwaar.

Uitvoeringsorganisaties en betrokken ministeries[48]

De DMB, de DT&V en de IOM hebben benadrukt dat er geen enkel land bekend is dat zijn eigen onderdanen niet terugneemt, indien de vreemdeling zelfstandig wenst terug te keren. Landen van herkomst zijn volgens de DMB op grond van het internationaal gewoonterecht gehouden hun eigen onderdanen terug te nemen. Dit brengt met zich mee dat de DT&V in buitenschuldzaken in beginsel geen rekening houdt met de ambtshalve bekende gedragslijn van diplomatieke vertegenwoordigingen ten aanzien van verzoeken om afgifte van reisdocumenten. De dienst beoordeelt alle zaken op individuele merites, ook als ambtshalve bekend is dat het in de praktijk doorgaans niet of bijna onmogelijk is voor bepaalde categorieën vreemdelingen om reisdocumenten te verkrijgen.
Volgens de DMB zijn de inspanningen die vreemdelingen zich getroosten in het kader van een buitenschuldprocedure niet volledig te controleren. De directie gaat ervan uit dat de DT&V en de IND naar redelijkheid invulling geven aan het beleid. De DT&V zou tot de conclusie moeten komen dat sprake is van een buitenschuldsituatie als de dienst ervan overtuigd is geraakt dat de vreemdeling echt alles in het werk heeft gesteld om terug te keren naar het land van herkomst, maar het desalniettemin niet is gelukt. De DT&V heeft in de gesprekken benadrukt dat het van belang is dat de vreemdeling zijn inspanningen verricht met de bedoeling om uit Nederland te vertrekken en niet om aan te tonen dat het voor hem niet mogelijk is terug te keren. De dienst benadrukt dat het lastig is de wil van de vreemdeling te beoordelen. Indien de gegevens die door de vreemdeling aan een diplomatieke vertegenwoordiging zijn verstrekt niet kunnen worden geverifieerd, is het in de visie van de DT&V niet aan de regievoerder om te beoordelen wat de vreemdeling nog kan doen om zijn identiteit nader te onderbouwen. De regievoerder kan in dit kader

48 De uitkomsten van het gesprek met de IOM zijn betrokken bij de uitkomsten van de gesprekken die zijn gevoerd met uitvoeringsinstanties en betrokken ministeries.

suggesties doen, maar deze kunnen nooit als limitatief worden beschouwd. Hoever de assistentie van de DT&V hierbij gaat, hangt af van de inzet van de vreemdeling en de regievoerder die hem helpt. Die kan bijvoorbeeld zijn laptop ter beschikking stellen voor het zoeken naar informatie over het verkrijgen van identiteitsondersteunende documenten. Maar de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van deze documenten en het realiseren van het vertrek ligt in alle gevallen primair bij de vreemdeling.
De DT&V is overigens van mening dat de vreemdeling feitelijk niet zo veel hoeft te doen. Hij moet naar zijn ambassade gaan, daar consistent verklaren over zijn afkomst en meewerken aan het identiteitsonderzoek. De dienst kan helpen bij de presentatie op een ambassade. Veel ambassades hebben tegenwoordig een website waar terug te vinden is wat nodig is om aan vervangende reisdocumenten te komen. De vreemdeling kan ook contact opnemen met zijn vertegenwoordiging. Er vindt altijd een individuele toetsing plaats, waar in de regel een presentatie bij een diplomatieke vertegenwoordiging deel van uitmaakt.
In de praktijk wordt wel rekening gehouden met wat in alle redelijkheid kan worden verwacht, onder meer wanneer het gaat om gezinsleden van verschillende nationaliteit.

4.2 Visie op formulering van de beleidsvoorwaarden in de Vc 2000

Gemeenten en maatschappelijke organisaties

De gemeenten en maatschappelijke organisaties waarmee de ACVZ heeft gesproken, zijn het er over eens dat de voorwaarden om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen in de Vc 2000 onvoldoende concreet zijn geformuleerd. De vreemdeling kan hieruit immers niet opmaken welke inspanningen hij precies moet verrichten. Deze gesprekspartners hebben ervoor gepleit om in het beleid een niet limitatieve lijst met activiteiten op te nemen die de vreemdeling kan ondernemen om aan vervangende reisdocumenten te komen. Zij zien hierin een taak weggelegd voor de regievoerders van de DT&V. Zij zouden samen met de vreemdeling een individueel stappenplan moeten opstellen, waarin wordt opgenomen welke inspanningen de vreemdeling achtereenvolgens gaat verrichten om aan reisdocumenten te komen.

Vreemdelingenadvocaten

De advocatuur is over het algemeen van mening dat de beleidsvoorwaarden voldoende concreet zijn geformuleerd. De praktische invulling van de voorwaarden is echter onduidelijk en laat de DT&V en de IND alle ruimte om de voorwaarden stringent uit te leggen, wat ook gebeurt. Dit komt met name tot uitdrukking in de wijze waarop wordt omgegaan met de inspanningsverplichting. Het beleid geeft volgens de advocatuur geen criteria op grond waarvan vastgesteld kan worden dat de vreemdeling aan de inspanningsverplichting heeft voldaan. De DT&V geeft niet concreet aan welke stappen de vreemdeling kan zetten om alsnog in het bezit te komen van identiteitsondersteunende documenten. Dit leidt ertoe dat de dienst, zoals in de praktijk ook gebeurt, steeds nieuwe eisen kan stellen aan de vreemdeling. Daarom zou het voor vreemdelingen bijna onmogelijk zijn om aan de voorwaarden te voldoen.

Uitvoeringsorganisaties en betrokken ministeries

Met betrekking tot de beleidsvoorwaarden heeft de DMB toegelicht dat de eerste drie voorwaarden indicatief zijn. In de vierde voorwaarde komt tot uitdrukking dat het uiteindelijk gaat om het totale beeld van de inspanningen die de vreemdeling heeft verricht om te vertrekken. De DMB heeft opgemerkt dat het lastig is de wil van de vreemdeling te beoordelen. Dat geldt ook voor het controleren van de inspanningen

van de vreemdeling om aan documenten te komen ter onderbouwing van zijn identiteit en nationaliteit. De DMB en de DT&V vinden het wel wenselijk dat de intentie van de vreemdeling betrokken kan worden bij de beoordeling van alle feiten en omstandigheden in het concrete geval. Naar de mening van beide instanties verhoudt dit zich niet tot een beleid waarin de inspanningen die van de vreemdeling worden gevergd in concrete stappen worden uitgeschreven.

4.3 Visie op de toepassing van de beleidsvoorwaarden in de praktijk

Gemeenten en maatschappelijke organisaties

Gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben zich met name uitgelaten over de voorwaarde dat de vreemdeling zelfstandig moet hebben geprobeerd zijn vertrek te realiseren, over het vereiste dat de vreemdeling zijn nationaliteit en identiteit met identiteitsdocumenten moet onderbouwen en over de lange duur van buitenschuldprocedures.
Gemeenten en maatschappelijke organisaties ervaren als knelpunt dat de vreemdeling alleen voor een buitenschuldvergunning in aanmerking kan komen als er geen twijfel bestaat over zijn nationaliteit en identiteit. Zij hebben benadrukt dat naar schatting 80% van de asielzoekers ongedocumenteerd Nederland inreist en dat de meeste vreemdelingen die een aanvraag indienen voor een buitenschuldvergunning eerder een asielprocedure hebben doorlopen. De asielaanvraag kan zijn afgewezen omdat de vreemdeling als verwijtbaar ongedocumenteerd is aangemerkt. Het is in de buitenschuldprocedure aan de vreemdeling om zijn nationaliteit en identiteit met identiteitsdocumenten te onderbouwen. De geïnterviewden zijn van mening dat de bewijslast die hierbij op de vreemdeling rust te zwaar is. Omdat diplomatieke vertegenwoordigingen terughoudend zijn met het afgeven van (identiteits)documenten, is het voor de vreemdeling bijzonder moeilijk om zijn nationaliteit en identiteit alsnog met documenten te onderbouwen. Daarnaast is het voor vreemdelingen moeilijk om aan te tonen dat de diplomatieke vertegenwoordiging niet bereid is om documenten te verstrekken, omdat doorgaans geen schriftelijke verklaring met die strekking wordt afgegeven. Aan de hand van concrete voorbeelden is door deze groep geïnterviewden opgemerkt dat door de IND en de DT&V regelmatig verschillend wordt gedacht over de vraag of twijfel bestaat over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.

Gemeenten en maatschappelijke organisaties constateren dat de DT&V zich terughoudend opstelt bij de bemiddeling tussen de vreemdeling en de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst. In die gevallen waarin de DT&V meegaat naar de ambassade, beperken de medewerkers zich vooral tot het controleren van de inspanningen van de vreemdeling. Zij mengen zich doorgaans niet in het gesprek. Van een daadwerkelijke bemiddeling is volgens deze gesprekspartners dan ook geen sprake.

Uit de gevoerde gesprekken komt voorts naar voren dat het indienen van een buitenschuldaanvraag op voorhand als een heilloze weg wordt beschouwd. De redenen hiervoor zijn gelegen in de lange duur van buitenschuldprocedures, de hoogte van de leges en het ontbreken van een recht op opvang gedurende de procedure. Procedures zijn niet door een tijdslimiet begrensd. De lange duur van procedures is problematisch omdat vreemdelingen al die tijd zonder recht op opvang in gemeenten verblijven en gedurende die periode aangewezen zijn op noodopvang. Gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben niet de financiële middelen om de kosten van opvang te dragen. Veel vreemdelingen hebben zelf niet de financiële middelen om de leges te voldoen. Deze worden voor hen betaald door gemeenten of maatschappelijke organisaties.

Vreemdelingenadvocaten

In relatie tot de eerste voorwaarde van het beleid, dat de vreemdeling zelfstandig heeft geprobeerd zijn vertrek te realiseren, is door meerdere advocaten opgemerkt dat het schrijven van brieven zinloos is omdat het zelden tot resultaat leidt. Het is volgens hen bovendien niet te controleren of brieven echt worden verstuurd en of de persoonsgegevens die erin vermeld staan wel juist zijn. Het benaderen van familie, kennissen en organisaties in het land van herkomst is bovendien zinloos als identiteitsdocumenten alleen persoonlijk kunnen worden aangevraagd en afgehaald. De geïnterviewde advocaten zijn van mening dat het voor vreemdelingen die een beroep doen op het buitenschuldbeleid veelal niet mogelijk is om hun identiteit en nationaliteit met (bron)documenten te onderbouwen. Belangrijk kritiekpunt van de advocatuur op de toepassing van het buitenschuldbeleid is de manier waarop in buitenschuldprocedures wordt omgegaan met een eerdere tegenwerping van verwijtbare ongedocumenteerdheid van de vreemdeling in de asielprocedure. Indien in de asielprocedure aan de vreemdeling artikel 31, tweede lid, onder f Vw 2000 is tegengeworpen omdat de vreemdeling verwijtbaar ongedocumenteerd wordt geacht, wordt getwijfeld aan zijn identiteit en nationaliteit. Dit zou door de IND in de buitenschuldprocedure onverkort worden tegengeworpen. Van deze afwijzingsgrond zou niet meer af te komen zijn, ook niet als de vreemdeling in de buitenschuldprocedure alles heeft gedaan om aan documenten te komen om zijn identiteit en nationaliteit te onderbouwen. In de gesprekken is geopperd om niet langer aan de vreemdeling tegen te werpen dat hij in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht, als hij in de buitenschuldprocedure de inspanningen heeft verricht die redelijkerwijs van hem verlangd kunnen worden om zijn nationaliteit en identiteit met documenten te onderbouwen.

De tweede voorwaarde van het beleid kan naar het oordeel van de advocatuur beter worden geschrapt. Een verklaring van de IOM dat deze organisatie niet in staat is om het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling niet over reisdocumenten beschikt, kan immers eenvoudig worden verkregen. De vreemdeling hoeft zich enkel te wenden tot de IOM en aan te geven dat hij niet beschikt over reisdocumenten. Deze voorwaarde is aan te merken als een formaliteit.

Advocaten signaleren dat er vaak veel tijd verstrijkt voordat een diplomatieke vertegenwoordiging met een reactie op een lp-aanvraag komt. Indien er geen reactie komt, wordt dat aan de vreemdeling tegengeworpen. Overwogen wordt dan dat niet gebleken is dat de autoriteiten niet bereid zijn om reisdocumenten te verstrekken. Volgens de advocatuur werkt een aantal diplomatieke vertegenwoordigingen niet mee aan terugkeer. Dat bewijs kan niet worden geleverd omdat ambassades dat niet op papier zetten. Er is namelijk geen ambassade die erkent dat eigen onderdanen niet worden teruggenomen. In dit kader is door advocaten de suggestie gedaan om een maximale reactietermijn te laten gelden. Indien die termijn is overschreden dient er vanuit te worden gegaan dat de autoriteiten niet genegen zijn een reisdocument af te geven. In gevallen waarin de vreemdeling verschillende activiteiten heeft ontplooid om aan (ondersteunende) documenten te komen, zou de vreemdeling tegemoet gekomen moeten worden door hem te ontheffen van de bewijslast die in beginsel op hem rust. De advocatuur is van mening dat de Nederlandse overheid dan aan zet is om bijvoorbeeld met inschakeling van een Nederlandse ambassade onderzoek te verrichten in het land van herkomst naar de verkrijging van deze documenten.

De advocatuur heeft in de gevoerde gesprekken aangegeven dat de intentie van de vreemdeling wordt betrokken bij de beoordeling of aan de vierde voorwaarde wordt voldaan. Indien de DT&V de indruk heeft dat de vreemdeling niet echt terug wil, wordt

geconcludeerd dat hij niet buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Dit wordt ook tegengeworpen als de vreemdeling naar waarheid verklaart dat hij het liefst in Nederland zou blijven. De advocatuur is van mening dat de intentie van de vreemdeling geen rol zou moeten spelen in de beoordeling van buitenschuldaanvragen. Het dient te gaan om de beoordeling van de inspanningen die de vreemdeling heeft verricht om zijn vertrek te realiseren.

Evenals gemeenten en maatschappelijke organisaties zijn de advocaten die de ACVZ heeft gesproken van mening dat buitenschuldprocedures onveranderd lang duren. Zij constateren dat het vaak lang wachten is op presentaties en er regelmatig een te krappe bezetting is bij de IND. Als alternatief noemt de advocatuur de mogelijkheid om sneller een buitenschuldvergunning te verlenen, onder de voorwaarde dat de vreemdeling actief blijft om zijn vertrek te realiseren. Bij de verlengingsaanvraag zou dit opnieuw kunnen worden beoordeeld. Als de vreemdeling niet actief is gebleven om zijn vertrek te realiseren zou de verlengingsaanvraag kunnen worden afgewezen.
In de jurisprudentie wordt het zwaarwegende advies van de DT&V in beginsel als een deskundigenbericht aangemerkt. De advocatuur betwijfelt of dit terecht is en is er ongelukkig mee omdat het hierdoor moeilijk wordt om deze adviezen aan te vechten of te weerleggen. De DT&V stelt op grond van de terugkoppeling van een presentatie vaak dat de vreemdeling niet meewerkt aan terugkeer zonder dat duidelijk is waarop dat oordeel is gebaseerd. Toch legt dit dan een heel zware bewijslast op de vreemdeling om het tegendeel aannemelijk te maken.

Uitvoeringsorganisaties en betrokken ministeries

In het kader van de eerste voorwaarde van het beleid wordt van de vreemdeling verwacht dat hij zich op eigen initiatief naar de ambassade begeeft. Een schriftelijke bevestiging van een bezoek aan een ambassade is volgens de DT&V niet perse vereist om aan te nemen dat de vreemdeling zich daadwerkelijk tot de ambassade heeft gewend. Hij kan dat ook op andere manieren aannemelijk maken, bijvoorbeeld aan de hand van consistente verklaringen, foto's, bonnetjes, etc. Als er twijfel bestaat over een gesteld bezoek aan een ambassade dan vraagt de DT&V bij de vertegenwoordiging na of betrokkene zich daar daadwerkelijk heeft gemeld.
Van de vreemdeling wordt voorts verwacht dat hij op andere wijze probeert in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen om Nederland te verlaten. Het is volgens de DT&V doorgaans moeilijk te controleren of de vreemdeling dit daadwerkelijk heeft gedaan. Als in het gesprek met de vreemdeling zijn verhaal in kaart is gebracht, dan kan het zijn dat de dienst de vreemdeling vraagt om brieven te schrijven aan derden ter verkrijging van ondersteunende documenten. De ervaring van de DT&V is dat dit vaak niets oplevert. Vreemdelingen kunnen vaak wel bewijzen van aangetekende verzending overleggen, maar dat betekent niet dat de envelop ook een (serieuze) brief bevatte. Zo kreeg de dienst tijdens een bezoek aan een ambassade eens een stapel van die brieven van de vertegenwoordiging waar dan alleen 'vriendelijke groet', of een scheldkannonade in stond. Als de vreemdeling verzendbewijzen van brieven aan derden of een vertegenwoordiging overlegt, dan worden deze door de DT&V bezien in het licht van de overige acties die de vreemdeling heeft ondernomen en hetgeen hij daarover en over zijn identiteit en herkomst verklaart. Als er geen aanwijzingen zijn dat de vreemdeling geen brieven heeft gestuurd, zal een aanvraag volgens deze dienst niet snel op die enkele grond worden afgewezen.
De DT&V stelt zich op het standpunt dat als iemand in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht, aan die persoon alleen nog een buitenschuldvergunning kan worden verleend als hij aantoont wie hij is. Dat hoeft hij niet aan te tonen aan

de hand van een identiteitsbewijs, maar kan ook blijken uit een verklaring van de vertegenwoordiging, waarin de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling worden bevestigd, terwijl geen LP wordt afgegeven.
Met betrekking tot de vierde beleidsvoorwaarde stelt de DT&V zich op het standpunt, dat het niet wenselijk is om de inspanningen die de vreemdeling moet verrichten in het beleid uit te schrijven. Dit leidt er, in de visie van de DMB en de DT&V, toe dat de vreemdeling inspanningen gaat afvinken omdat hij in het bezit wenst te worden gesteld van een buitenschuldvergunning, zonder dat hij daadwerkelijk alles in het werk stelt om terug te keren. De wijze waarop de vierde voorwaarde is geformuleerd geeft de uitvoeringsinstanties de beoordelingsruimte om de inspanningen van de vreemdeling te wegen in onderlinge samenhang met alle relevante feiten en omstandigheden in het concrete geval.

Met betrekking tot de lange duur van procedures hebben de DT&V en de IND erop gewezen dat aanvragen ingevolge het in hoofdstuk 2 vermelde informatiebericht na december 2010 anders worden behandeld door de IND. Deze gewijzigde handelwijze zou ertoe geleid hebben dat de duur van buitenschuldprocedures aanmerkelijk is teruggelopen. De DT&V stelt zich op het standpunt dat LP-procedures in buitenschuldzaken in de regel niet lang duren. Als LP-procedures langer dan 12 maanden duren, gaat het meestal niet om bemiddelingsverzoeken, maar om LP-aanvragen die zijn opgestart in het kader van gedwongen vertrek.

De DT&V en de IND hebben aangegeven dat in de praktijk geen rekening wordt gehouden met de 'terugnamehouding' van diplomatieke vertegenwoordigingen. In iedere zaak vindt een individuele belangenafweging plaats, ook als ambtshalve bekend is dat het in de praktijk doorgaans niet of bijna onmogelijk is voor bepaalde categorieën vreemdelingen om reisdocumenten te verkrijgen. Beide uitvoeringsorganisaties hebben vermeld dat het er wel op lijkt dat medewerkers van de IND eerder dan medewerkers van de DT&V geneigd zijn algemene informatie over de 'terugnamehouding' van bepaalde autoriteiten bij de beoordeling van een buitenschuldaanvraag te betrekken. De IND wijdt dat verschil in toepassing van het beleid aan de omstandigheid dat medewerkers van de dienst minder zicht hebben op de mate waarin de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer dan medewerkers van de DT&V.

De IOM heeft meegedeeld dat het gesprek dat met de vreemdeling over terugkeer wordt gevoerd wordt gebruikt om informatie te verschaffen over vrijwillige terugkeer. Deze organisatie kan de vrijwillige terugkeer van de vreemdeling faciliteren door financiële en materiële ondersteuning te bieden. De IOM is terughoudend met het verlenen van ondersteuning bij de verkrijging van ondersteunende documenten, omdat de IOM dan de verantwoording van de vreemdeling deels overneemt maar niet kan verifiëren of het voor de vreemdeling onmogelijk is om identiteitsondersteunende documenten te verkrijgen. Indien de vreemdeling stelt dat hij geen reisdocumenten heeft wordt dit door de IOM als vaststaand feit aangenomen. Dit wordt door deze organisatie niet onderzocht. Op zijn verzoek kan de vreemdeling van de IOM een verklaring krijgen dat de organisatie zijn vertrek niet kan faciliteren omdat hij niet over reisdocumenten beschikt.

HOOFDSTUK 5

Resultaten van het dossieronderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van het dossieronderzoek dat de ACVZ bij de IND heeft uitgevoerd. In paragraaf 5.1 wordt een indruk gegeven van de aard van de zaken die zijn onderzocht. In paragraaf 5.2 wordt geschetst hoe de IND in de onderzochte zaken de buitenschuldaanvraag heeft beoordeeld en hoe de rechter daar vervolgens over oordeelde. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de duur van de gevoerde buitenschuldprocedures. Paragraaf 5.4 handelt over de opvolging van ambtsberichten met een zwaarwegend advies van de DT&V door de IND. Ten slotte wordt in paragraaf 5.5 bekeken welke gevolgen een tegenwerping van verwijtbare ongedocumenteerdheid in een eerdere asielprocedure in de onderzochte dossiers heeft gehad voor de beoordeling van de buitenschuldaanvraag.
Om dit alles in kaart te kunnen brengen, heeft de commissie aan de hand van de fysieke en digitale IND-dossiers een chronologisch overzicht opgesteld van de verblijfsrechtelijke procedures waarin ambtshalve is getoetst aan het buitenschuldbeleid of is beslist op een aanvraag voor verlening van een buitenschuldvergunning. Om een beeld te krijgen van de knelpunten die de betrokken partijen ervaren (de vreemdeling en zijn rechtshulpverlener als vragende partij, de DT&V als adviserende partij en de IND als beslissingsbevoegde partij), zijn de argumenten in kaart gebracht die door hen zijn aangevoerd om het beroep op het buitenschuldbeleid te onderbouwen, dan wel te verwerpen. Ook de duiding van deze argumenten door de rechter is bekeken. De commissie heeft daarnaast de overwegingen meegenomen die ten aanzien van de gestelde of veronderstelde identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling of zijn feitelijke (on)mogelijkheid om te vertrekken naar voren zijn gebracht in eerdere procedures (zoals een asielaanvraag) of parallel lopende procedures (zoals het voornemen tot ongewenstverklaring of een verzoek tot opheffing van een ongewenstverklaring en daarmee samenhangende beroepen op vrijstelling van het mvv- en paspoortvereiste in andere reguliere verblijfsprocedures).

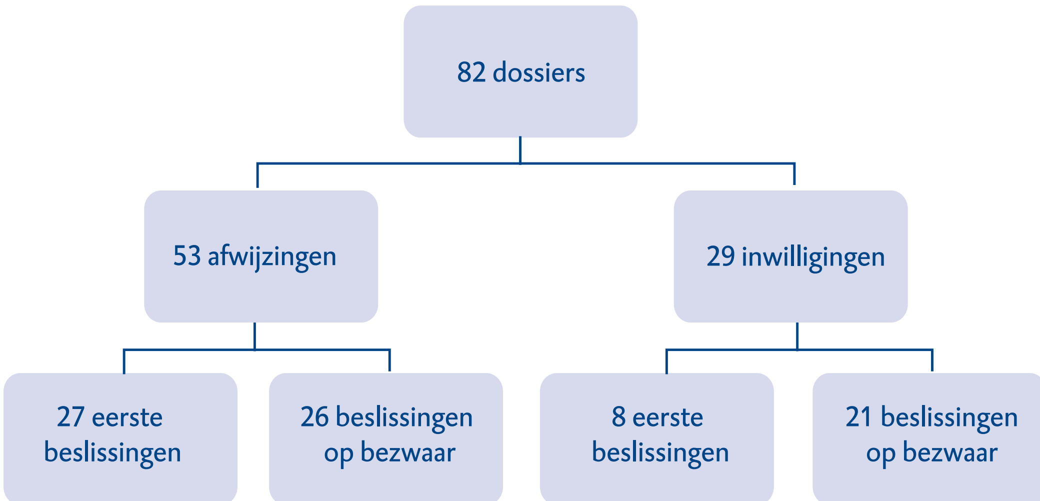
5.1 De onderzochte dossiers

Zoals vermeld heeft de commissie via een aselecte steekproef 82 dossiers onderzocht. Het ging hierbij om 53 afwijzingen (27 eerste beslissingen en 26 beslissingen in bezwaar) en 29 inwilligingen (8 eerste beslissingen en 21 in bezwaar). Er zit geen overlap tussen de afwijzingen in een eerste beslissing en de afwijzingen in bezwaar. In eerstgenoemde zaken is geen bezwaarschrift ingediend, of was hierop ten tijde van het onderzoek nog niet beslist. In laatstgenoemde zaken is vanzelfsprekend ook gekeken naar de eerste beslissing.

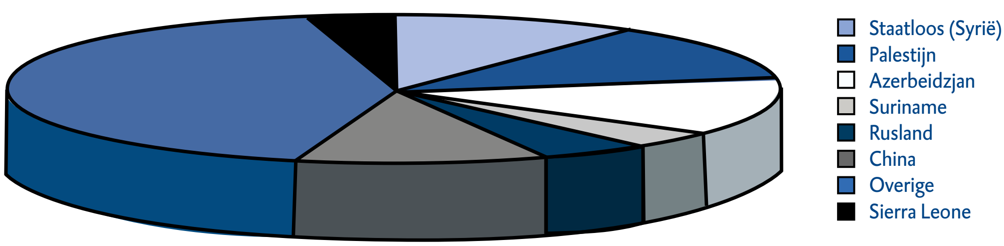
De onderzochte zaken hadden betrekking op vreemdelingen met in totaal 37 verschillende nationaliteiten. De grootste groep werd gevormd door vreemdelingen met de Azerbeidzjaanse nationaliteit (11), gevolgd door twee groepen vreemdelingen die in de informatiesystemen van de IND als ‘staatloos’ zijn geregistreerd, Palestijnen (10) en Koerden uit Syrië (9). Ook Chinezen (9), Russen (4), Surinamers (3), vreemdelingen met de Sierra Leoonse nationaliteit (3), Armeniërs (2), Ethiopiërs (2), Soedanezen (2), Turken (2), staatloze Roma (2) en als staatloos geregistreerde Koerden uit Turkije (2) kwamen meer dan één keer voor. De overige vreemdelingen hadden de Afghaanse, Algerijnse, Bengaalse, Beninse, Bosnische, Bulgaarse, Congolese, Cubaanse, Egyptische,

Ethiopische, Guinese, Indiase, Jemenitische, Liberiaanse, Libische, Marokkaanse, Myanmarese, Nigerese, Syrische, Tadzjiekse, Togolese en Vietnamese nationaliteit. Eén vreemdeling afkomstig uit Rusland stond als staatloos geregistreerd in de IND-systemen, evenals één vreemdeling die afkomstig was uit Georgië. Drie vreemdelingen stonden in het IND-systeem geregistreerd als zijnde van onbekende nationaliteit.

Stroomschema 5.1 Onderzochte dossiers, uitgesplitst in inwilligingen en afwijzingen



Grafiek 5.2 Nationaliteiten in onderzochte buitenschulddossiers bij de IND



In 58 van de 82 dossiers ging het om alleenstaande vreemdelingen. In de overige 24 dossiers betrof het gezinnen, al dan niet met één of meerdere kinderen. In vier gezinnen hadden de gezinsleden verschillende nationaliteiten, of was sprake van etnisch gemengde gezinnen. In drie van deze gezinnen was tevens sprake van een in Nederland geboren kind, dat in de IND-systemen stond geregistreerd als zijnde van onbekende nationaliteit.

Zoals in paragraaf 2.2 is opgemerkt, kan de buitenschuldvergunning zowel ambtshalve als op aanvraag worden verleend. In 55 van de 82 onderzochte dossiers ging het om een reguliere aanvraag voor een buitenschuldvergunning. In 17 zaken betrof het een ambtshalve toets in het kader van de asielprocedure. In drie zaken was sprake van een ambtshalve toets in het kader van de vertrekproces. In de overige zeven zaken is in eerste instantie ambtshalve in het kader van een asielprocedure en later ook in het kader van een reguliere aanvraag door de IND getoetst of sprake was van een buitenschuldsituatie.

In het overgrote deel van de zaken (75) had de vreemdeling vóór zijn aanvraag voor een buitenschuldvergunning of de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid één of meerdere andere verblijfsprocedures gevoerd, zoals een of meerdere asielprocedures, een aanvraag voor een verblijfsvergunning op medische gronden, een verzoek om toepassing van de discretionaire bevoegdheid vanwege bijzondere individuele omstandigheden, een verzoek om gezinshereniging, een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst etc. In zeven zaken was de buitenschuldprocedure de eerste verblijfsprocedure die werd gevoerd.

5.2 Beoordeling van de buitenschuldvoorwaarden

In deze paragraaf wordt geschetst hoe de IND de verschillende voorwaarden van het buitenschuldbeleid in de onderzochte dossiers heeft beoordeeld en welke gevolgen dit heeft gehad voor het uiteindelijke besluit in deze zaken.

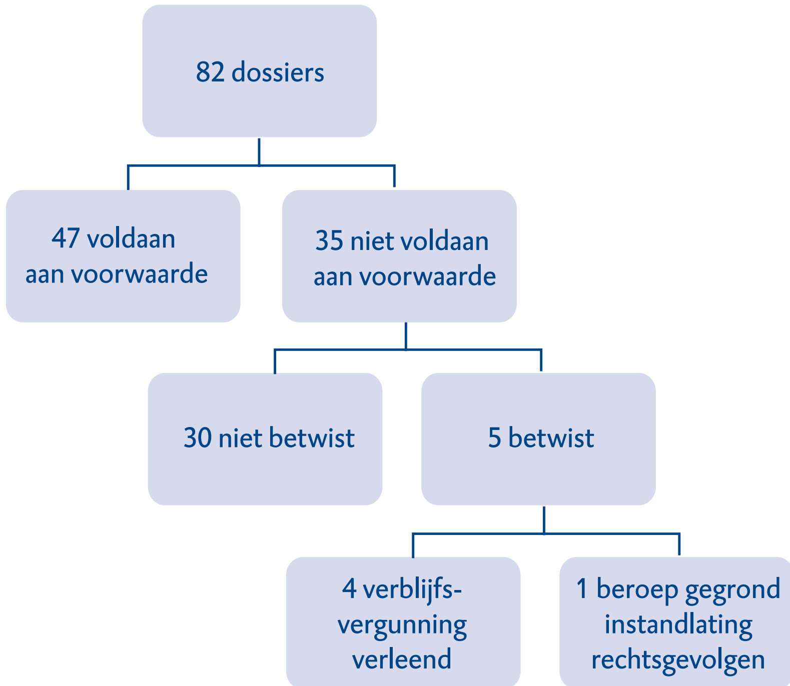
Voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren

De eerste voorwaarde om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen is dat de vreemdeling zich voor het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten aantoonbaar tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst en eventuele landen van eerder verblijf wendt en hij daar ter vaststelling van zijn nationaliteit en identiteit de juiste gegevens verstrekt.
Aanvullend hierop wordt van hem verwacht dat hij ook op andere wijze documenten probeert te verkrijgen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen, waarmee hij (vervangende) reisdocumenten kan verkrijgen, bijvoorbeeld door het aanschrijven van familieleden in het land van herkomst.

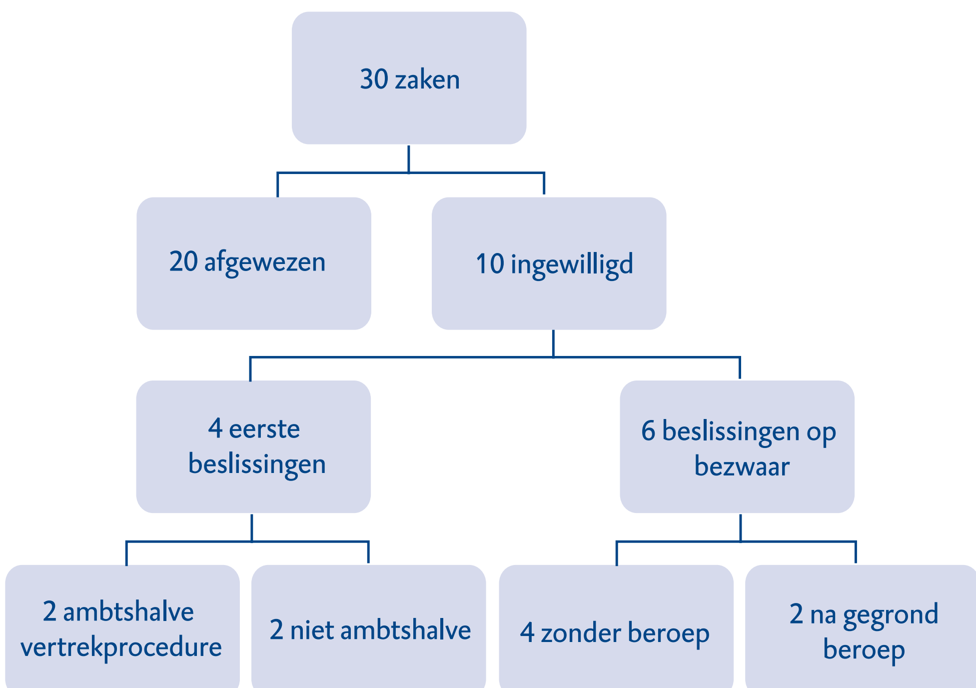
In 47 van de 82 onderzochte dossiers heeft de vreemdeling volgens de IND aangetoond dat hij zich heeft gewend tot de autoriteiten van zijn land van herkomst of land(en) van eerder verblijf om (vervangende) reisdocumenten te verkrijgen.
In de overige 35 zaken oordeelde de IND dat niet aan deze voorwaarde was voldaan.
In vijf van deze 35 zaken werd dit oordeel door de vreemdeling betwist. In vier van de vijf zaken werden alsnog verblijfsvergunningen verleend. Eén keer ging het om een RANOV-vergunning. In de overige drie zaken werd na een rechterlijke uitspraak alsnog een buitenschuldvergunning verleend. In de vijfde zaak verklaarde de rechter het beroep gegrond, maar werden de rechtsgevolgen van de afwijzing van de IND in stand gelaten. In bijlage 3 wordt nader ingegaan op de vijf zaken waarin het oordeel van de IND door de vreemdeling werd betwist.

Van de overige 30 zaken waarin de IND oordeelde dat niet was gebleken dat de vreemdeling zich aantoonbaar tot de betreffende vertegenwoordiging(en) had gewend, werden 20 aanvragen afgewezen. Deze afwijzingen hielden stand bij de rechter of zijn in rechte onaantastbaar geworden omdat de vreemdeling geen rechtsmiddel tegen het besluit aanwendde. In de overige 10 zaken heeft de IND, ondanks het feit dat niet was gebleken dat de vreemdeling zich op eigen initiatief aantoonbaar tot de betreffende vertegenwoordiging had gewend, toch buitenschuldvergunningen verleend. In vier gevallen betrof dat een eerste beslissing, waarvan twee door middel van een ambtshalve toetsing in het kader van een vertrekproces. In de overige zes gevallen ging het om een beschikking op bezwaar, waarvan tweemaal nadat een beroep gegrond was verklaard.

Stroomschema 5.3 **Eerste deel van voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zich gewend tot de autoriteiten van zijn land van herkomst**



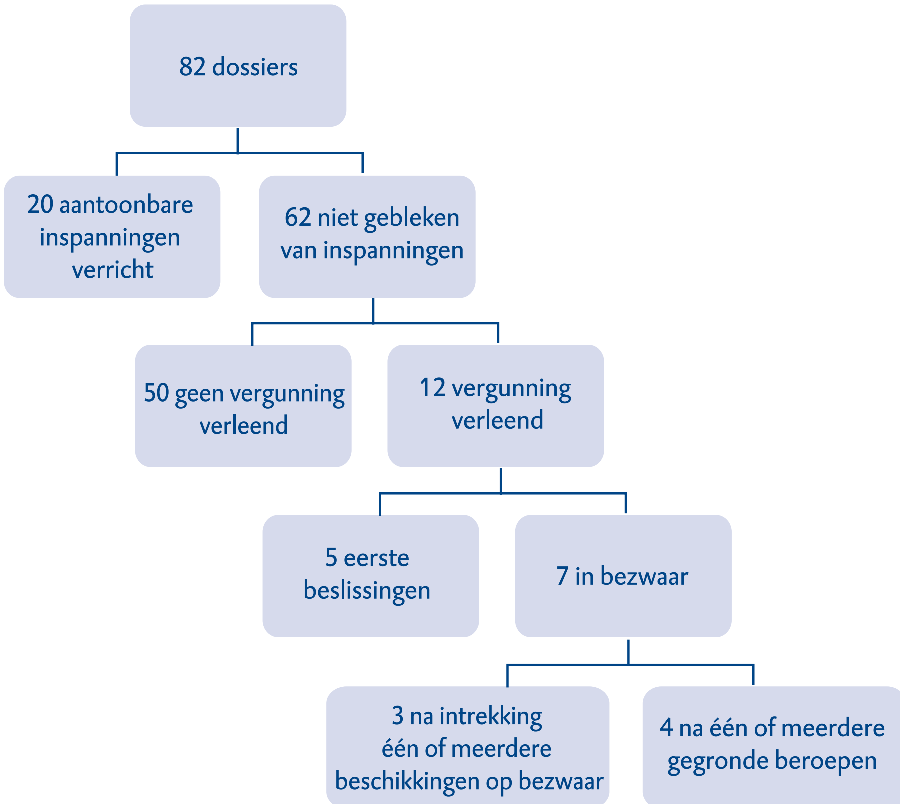
Stroomschema 5.4 **De vreemdeling heeft zich niet aantoonbaar gewend tot de autoriteiten van het land van herkomst**



In 20 van de 82 onderzochte zaken kon uit het fysieke dan wel digitale dossier worden afgeleid dat de vreemdeling aantoonbaar pogingen had ondernomen om via de hulp van derden (familieleden, kennissen, vrienden, school, kerk, vereniging, gemeente, Rode Kruis, overige instanties etc.) in het bezit te komen van documenten die zijn of haar identiteit of nationaliteit zouden kunnen aantonen.
In de overige 62 zaken is niet gebleken van dergelijke pogingen en is evenmin gesteld dat deze zijn ondernomen. De ACVZ is één zaak tegengekomen waarin de aanvraag voor een buitenschuldvergunning enkel en alleen is afgewezen omdat de vreemdeling niet had aangetoond dat hij op andere wijze documenten had proberen te verkrijgen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. In die zaak vertelde de vreemdeling bij zijn presentatie aan de autoriteiten van zijn gestelde land van herkomst dat hij niets over zijn herkomst kon vertellen omdat hij niet naar school was geweest. De autoriteiten weigerden vervangende reisdocumenten te verstrekken omdat er geen enkel bewijs was dat hij onderdaan was van dat land. Hij had immers geen officiële identiteitsdocumenten, dan wel ondersteunende documenten overgelegd waarmee dit kon worden gestaafd. De vreemdeling voerde in de buitenschuldprocedure aan dat van hem niet kon worden verwacht dat hij via derden aan (bron)documenten moest zien te komen. De IND wierp hem tegen dat hij hierin een eigen verantwoordelijkheid had. De rechter stelde de IND in het gelijk en oordeelde dat betrokkene niet aannemelijk had gemaakt dat hij niet in staat kon worden geacht in het bezit te komen van genoemde documenten.
In een andere zaak wees de IND de buitenschuldaanvraag af omdat volgens de dienst niet was gebleken dat betrokkene aan de eerste voorwaarde voldeed. Bovendien was niet gebleken dat hij zich tot de IOM had gewend voor facilitering van zijn vertrek (de tweede voorwaarde) en was evenmin gebleken dat hij de DT&V om bemiddeling had gevraagd (de derde voorwaarde). De rechter constateerde in beroep dat betrokkene wel aan de eerste drie voorwaarden had voldaan. De vreemdeling voldeed volgens de rechter aan de eerste voorwaarde omdat hij een verklaring had overgelegd van de autoriteiten van zijn gestelde land van herkomst waarin niet werd getwijfeld aan zijn nationaliteit. Betrokkene kreeg echter geen vervangende reisdocumenten omdat hij niet in het bezit was van officiële bescheiden waarmee zijn identiteit kon worden gestaafd. De rechter verklaarde het beroep gegrond. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) oordeelde in hoger beroep echter dat de rechter hiermee had miskend dat niet was gebleken dat betrokkene ook op andere wijze had geprobeerd ondersteunende documenten te verkrijgen.

In 12 van de 29 zaken (41%) waarin op enig moment een buitenschuldvergunning is verleend, is niet gebleken dat de vreemdeling pogingen heeft ondernomen om via derden in het bezit te komen van documenten waarmee hij zijn identiteit en nationaliteit kon aantonen en is ook door de vreemdeling niet gesteld dat deze zijn ondernomen. In vijf van deze zaken werd de buitenschuldvergunning in een eerste beslissing verleend, waarvan eenmaal na een ambtshalve beoordeling in een tweede asielprocedure en eenmaal na een ambtshalve beoordeling in het kader van het vertrekproces. In de overige zeven zaken werd deze vergunning in de bezwaarfase verleend, waarvan drie keer na intrekking van één of meerdere beschikkingen op bezwaar en viermaal na één of meerdere gegrondverklaringen van een beroepschrift.

Stroomschema 5.5 De vreemdeling heeft aantoonbaar pogingen ondernomen om via derden in het bezit te komen van documenten die identiteit of nationaliteit kunnen aantonen



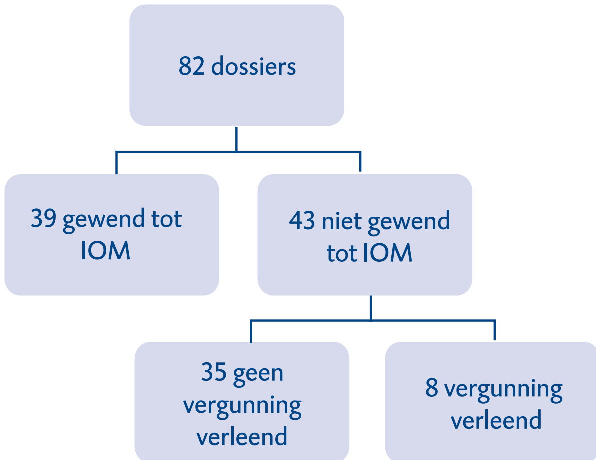
Voorwaarde 2: de vreemdeling heeft zich gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek

De tweede voorwaarde van het buitenschuldbeleid is dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te faciliteren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten.

In 39 van de 82 onderzochte dossiers (48%) is aan de hand van een schriftelijke verklaring van de IOM gebleken dat de vreemdeling zich tot de IOM heeft gewend voor facilitering van zijn vertrek, en dat deze organisatie hiertoe niet in staat was wegens het ontbreken van reisdocumenten.
In de overige 43 dossiers (52%) was, naast één of meer van de overige voorwaarden, niet aan deze voorwaarde voldaan. In 42 van deze dossiers werd dit ook niet bestreden door de vreemdeling. De commissie heeft geen zaken gezien waarin de vreemdeling geen buitenschuldvergunning werd verleend met als enige reden dat niet aan deze voorwaarde werd voldaan.
In 8 zaken waarin onder meer niet aan deze voorwaarde was voldaan, is toch een buitenschuldvergunning verleend. In één geval gebeurde dat in eerste aanleg, in drie gevallen na een rechterlijke uitspraak en in de overige vier zaken na de intrekking van één of meerdere beschikkingen op bezwaar.
In een enkele zaak die de commissie heeft onderzocht, heeft de rechter in beroep geoordeeld dat het niet zinvol was van de vreemdeling te verlangen dat hij zich nog tot

de IOM zou wenden ter facilitering van zijn vertrek, omdat op grond van alle overige feiten en omstandigheden duidelijk was dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kon vertrekken.

Stroomschema 5.6 De vreemdeling heeft zich gewend tot de IOM



Voorwaarde 3: de vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling gevraagd, zonder resultaat

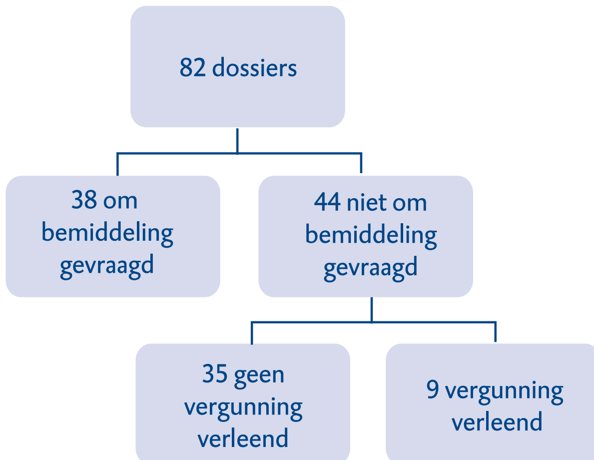
De derde voorwaarde van het buitenschuldbeleid is dat de vreemdeling de DT&V om bemiddeling moet hebben gevraagd bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan, en dat de bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad.

In 38 van de 82 onderzochte dossiers (46%) heeft de vreemdeling de DT&V om bemiddeling gevraagd bij het verkrijgen van reisdocumenten van de betreffende autoriteiten. In de overige 44 zaken (54%) was niet aan deze voorwaarde voldaan en werd dit ook niet door de vreemdeling betwist.

De commissie heeft vier zaken gezien waarin de DT&V en/of de IND op enig moment oordeelde dat niet aan deze voorwaarde was voldaan omdat de vreemdeling weliswaar een verzoek om bemiddeling had ingediend, maar het resultaat hiervan nog niet bekend was en dus ook niet kon worden geconcludeerd dat de bemiddeling niet het gewenste resultaat had opgeleverd. In twee zaken waarin de DT&V in een zwaarwegend advies aan de IND tot deze conclusie kwam, verklaarde de IND, na een afwijzing van de aanvraag in een eerste beslissing, het bezwaarschrift van de vreemdeling gegrond, omdat er geen schot zat in de bemiddeling van de DT&V. In een andere zaak had de IND de aanvraag afgewezen en het daarop volgende bezwaarschrift ongegrond verklaard omdat het resultaat van de bemiddeling nog niet bekend was. De rechter verklaarde het beroepschrift van de vreemdeling in die zaak gegrond, omdat hij van mening was dat het niet voor rekening en risico van betrokkene kon komen dat de bemiddeling nog geen resultaat had opgeleverd. De IND volgde dit oordeel en verleende alsnog een buitenschuldvergunning. In de laatste zaak gaf de DT&V bij de IND aan geen zwaarwegend advies te kunnen uitbrengen, voordat het resultaat van de bemiddeling bekend was. De IND besloot na twee jaar de vreemdeling een buitenschuldvergunning te verlenen zonder nog langer te wachten op de uitkomst van de nog lopende bemiddeling van de DT&V.

In totaal is in negen van de onderzochte dossiers een buitenschuldvergunning verleend, terwijl de vreemdeling de DT&V niet om bemiddeling had gevraagd bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten. In vier gevallen gebeurde dit in het kader van een ingediende aanvraag (eenmaal na een gegrond beroep, driemaal na intrekking van een beschikking op bezwaar), in drie gevallen na een ambtshalve beoordeling door de DT&V in het kader van het vertrekproces en in twee gevallen door middel van een ambtshalve toets in het kader van een asielaanvraag (eenmaal nadat het beroep tweemaal gegrond was verklaard en eenmaal nadat het beroep gegrond was verklaard en daarna een beroep tegen het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift gegrond was verklaard).

Stroomschema 5.7 De vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling gevraagd



Voorwaarde 4: samenhangend geheel van feiten en omstandigheden

De vierde voorwaarde waaraan de vreemdeling moet voldoen om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen is dat er sprake moet zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat hij buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Het dient hierbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, moet hierbij worden gedacht aan een verklaring van de ambassade waarin staat dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een (vervangend) reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit. Ook kan gedacht worden aan een ambtsbericht van de DT&V aan de IND waaruit blijkt dat de betreffende ambassade weigert een (vervangend) reisdocument te verstrekken hoewel de identiteit en nationaliteit niet worden betwist.

De commissie heeft meerdere zaken gezien waarin de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf schriftelijk verklaarden geen vervangend reisdocument aan de vreemdeling te verstrekken, zonder de reden hiervoor te vermelden. In een aantal gevallen heeft de IND in navolging van de DT&V hieraan de conclusie verbonden dat er mede hierom niet vanuit kon worden gegaan dat de betreffende weigering definitief was en dat daarom de buitenschuldvergunning niet kon worden verleend. In een van deze zaken verleende de IND in bezwaar alsnog de gevraagde verblijfsvergunning, omdat betrokkene alles in het werk had gesteld om vervangende reisdocumenten te verkrijgen, de autoriteiten hem wel een ‘uittreksel betreffende de staat van personen’ verschaften, waarin zijn identiteit werd bevestigd, en het resultaat van de bemiddeling door de DT&V

naar de mening van de IND te lang op zich liet wachten.

De commissie heeft één zaak gezien waarin de vreemdeling een schriftelijke verklaring van de autoriteiten van zijn land van herkomst overlegde waarin stond dat hem geen toestemming voor terugkeer werd verleend, terwijl uit de verklaring kon worden afgeleid dat de autoriteiten niet twijfelden aan de door betrokkene opgegeven nationaliteit en identiteit. Betrokkene was nota bene in het bezit van een geldig reisdocument, afgegeven door diezelfde autoriteiten. In dit bijzondere geval verleende de IND dan ook, nadat twee keer een beschikking op bezwaar was ingetrokken, een buitenschuldvergunning.

De commissie heeft zes zaken aangetroffen waarin de DT&V in een zwaarwegend advies aan de IND oordeelde dat, onder meer, niet aan deze voorwaarde was voldaan omdat de vreemdeling te weinig, onvolledige of onjuiste informatie over zijn herkomst, identiteit of nationaliteit had verschaft, dat de vreemdeling niet of onvoldoende meewerkte aan het daadwerkelijk realiseren van vertrek of dat er nog onbenutte mogelijkheden waren om dat vertrek te bewerkstelligen, terwijl uit het advies niet bleek waar deze conclusies op waren gebaseerd. De IND verklaarde in deze zaken het bezwaarschrift ongegrond, zonder in te gaan op het verzoek van de vreemdeling nadere inlichtingen te verschaffen over de aan de ambtsberichten ten grondslag liggende informatie. De rechtbank verklaarde de beroepen in deze zaken gegrond wegens een motiveringsgebrek in de beschikkingen op bezwaar. In twee gevallen liet de rechter de rechtsgevolgen van de beschikking in stand omdat overigens duidelijk was dat niet aan de voorwaarden voor verlening van de buitenschuldvergunning was voldaan. In drie zaken verleende de IND na de gegrondverklaring van het beroep alsnog een buitenschuldvergunning. In één zaak ging de minister in hoger beroep en werd hij door de AbRvS in het gelijk gesteld.

Uit het dossieronderzoek bij de IND is gebleken dat in géén van de 53 onderzochte zaken waarin de buitenschuldvergunning is geweigerd de afwijzing uitsluitend is gebaseerd op de omstandigheid dat niet aan deze voorwaarde was voldaan. In al deze zaken is geconcludeerd dat niet aan deze voorwaarde was voldaan omdat de vreemdeling niet aan één van de overige voorwaarden had voldaan. Andersom is in de andere 29 onderzochte zaken waarin op enig moment wel een buitenschuldvergunning is verleend geconcludeerd dat aan alle voorwaarden, dus ook aan deze vierde voorwaarde, is voldaan.

Uit het dossieronderzoek is duidelijk geworden dat bij de beoordeling van de vierde voorwaarde soms wel en soms geen rekening wordt gehouden met de ambtshalve bekende ‘terugnamehouding’ van diplomatieke vertegenwoordigingen. De commissie heeft een zaak gezien waarin de vreemdeling een verklaring had overgelegd van het dorpshoofd van de plaats waaruit zij afkomstig was. In de verklaring stond vermeld dat de vreemdeling niet geregistreerd was. Op grond van een individueel ambtsbericht twijfelde de IND aan de authenticiteit van de verklaring. De rechter overwoog echter dat de IND het individuele ambtsbericht niet zonder nader onderzoek aan het besluit ten grondslag had mogen leggen en verklaarde het beroep gegrond. Met deze uitspraak was de twijfel die de IND had over de authenticiteit van de verklaring weggenomen. Uit een ‘format’ van de toenmalige beleidsafdeling bleek dat de vreemdeling gelet op haar etnische afkomst op geen enkele andere wijze kon aantonen dat zij staatloos was en dat zij niet kon terugkeren naar haar land van herkomst. Ondanks dit gegeven toetste de IND de aanvraag aan alle voorwaarden van het buitenschuldbeleid. De dienst oordeelde dat de vreemdeling aan alle voorwaarden had voldaan, en verleende een buitenschuldvergunning. In een andere zaak verklaarde de IND het door de vreemdeling tegen de afwijzing van de buitenschuldaanvraag gemaakte bezwaar gegrond en verleende de dienst alsnog de gevraagde verblijfsvergunning onder meer omdat ‘de autoriteiten aan staatloze leden van deze etnische groep nauwelijks LP’s verstrekken’.

Redenen voor verlening, terwijl niet aan één of meer van de voorwaarden is voldaan

Als wordt gekeken naar de 29 dossiers waarin op enig moment een buitenschuldvergunning is verleend, dan blijkt dat in 18 van deze zaken (62%) niet is voldaan aan één of meer van de hierboven genoemde voorwaarden. De redenen voor vergunningverlening in deze zaken hielden verband met één of meer van de volgende omstandigheden: het bericht dat door de autoriteiten van het land van herkomst géén LP wordt afgegeven, de constatering dat de autoriteiten van het land van herkomst niet meewerken bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten zonder op de LP-aanvraag te beslissen, het uitblijven van een zwaarwegend advies van de DT&V, verwachte obstakels bij pogingen om het oude staatsburgerschap te herkrijgen, verwachte publiciteit bij beëindiging van de voorzieningen, de medisch-psychische situatie van de vreemdeling, de complexe herkomst van de vreemdeling, de problematiek van gescheiden uitzetting[49], de lange duur en het verloop van de buitenschuldprocedure en bij één van de uitvoeringsinstanties zoekgeraakte brondocumenten die nodig waren voor de afgifte van reisdocumenten.
In vijf van deze achttien zaken werd het bezwaarschrift van de vreemdeling alsnog gegrond verklaard na vernietiging van een eerdere beschikking op bezwaar door de rechter. Acht zaken werden in eerste aanleg door de IND ingewilligd. De overige vijf buitenschuldvergunningen werden in de bezwaarfase verleend, zonder tussenkomst van de rechter, al dan niet na intrekking van één of meerdere eerdere beschikkingen op bezwaar.

Niet voldaan, géén vergunning verleend

In 49 van de 53 onderzochte dossiers waarin geen buitenschuldvergunning is verleend, was niet voldaan aan meerdere voorwaarden. In drie zaken is de aanvraag afgewezen omdat niet was voldaan aan één van de eerste drie voorwaarden. In bijlage 4 wordt nader op deze drie zaken ingegaan.

Het is de commissie tijdens het dossieronderzoek gebleken dat in een aanzienlijk aantal van de onderzochte zaken nagenoeg aan geen enkele voorwaarde werd voldaan. Hetgeen in deze zaken was aangevoerd was volstrekt onvoldoende om te kunnen oordelen dat de vreemdeling zich had ingespannen om zijn vertrek uit Nederland te realiseren.

Rechterlijke toetsing van afwijzingen buitenschuldaanvragen

In de 82 onderzochte dossiers zijn in totaal 103 procedures gevoerd waarin de IND, ambtshalve dan wel op aanvraag, aan het buitenschuldbeleid heeft getoetst. In 55 van deze 103 procedures (53%) heeft de vreemdeling géén beroep ingesteld tegen de afwijzing van de aanvraag of de ambtshalve weigering van de IND om een buitenschuldvergunning te verlenen. In de overige 48 procedures (47%) zijn in totaal 56 beroepschriften ingediend. Daarvan werden er 31 (55%) door de rechter ongegrond verklaard. Tienmaal werd hiertegen hoger beroep ingesteld door de vreemdeling. In acht zaken oordeelde de AbRvS dat de minister op goede gronden geen buitenschuldvergunning had verleend. Twee hoger beroepschriften die door de vreemdeling werden ingediend, stonden nog open ten tijde van het dossieronderzoek.

49 De DT&V besteedt in het kader van vertrek bijzondere aandacht aan gezinsleden met verschillende nationaliteiten. Er wordt zoveel mogelijk geprobeerd deze gezinsleden naar één land te laten vertrekken. Als dat niet mogelijk is, kunnen zij worden uitgenodigd om een buitenschuldaanvraag in te dienen, mits ook overigens wordt voldaan aan de buitenschuldvoorwaarden. Zie DT&V-procesprotocol D8 ‘Scheiden van gezinnen bij uitzetting’, p. 8. www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

In 23 procedures (43%) werd het inhoudelijke beroep dat de vreemdeling tegen de weigering van de buitenschuldvergunning door de IND had ingesteld, gegrond verklaard. In twee van deze zaken stelde de minister hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechter. In allebei de zaken werd hij door de AbRvS alsnog in het gelijk gesteld. Voor vijf van de 23 inhoudelijke beroepschriften die gegrond werden verklaard, gold dat de rechter de rechtsgevolgen van het negatieve besluit van de IND in stand hield. In negen zaken verleende de IND na de gegrondverklaring van het beroep alsnog een buitenschuldvergunning. Eénmaal werd na de gegrondverklaring van het beroepschrift een verblijfsvergunning verleend op grond van bijzondere individuele omstandigheden. In de overige zaken oordeelde de rechter dat het nieuwe besluit van de IND wel zorgvuldig was gemotiveerd en op goede gronden was genomen.
In twee procedures stelde de vreemdeling beroep in tegen het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag. Beide beroepen werden door de rechter gegrond verklaard.

Stroomschema 5.8 Overzicht rechterlijke toetsing



In zes buitenschuldprocedures deed de rechter meer dan eens uitspraak in beroep. Tweemaal ging het om een zaak waarin twee beroepschriften om materiële redenen gegrond werden verklaard. In één zaak was dit ook het geval, maar werden de rechtsgevolgen van het afwijzende besluit van de IND bij de gegrondverklaring van het tweede beroepschrift in stand gelaten. In één zaak werd een eerste beroepschrift gegrond verklaard, maar volgde hierop een ongegrondverklaring van het tweede beroepschrift. In een andere zaak werd het beroep gericht tegen het uitblijven van een beslissing gegrond verklaard, waarna ook het daarop volgende inhoudelijke beroepschrift gegrond werd verklaard. In de laatste zaak werd ook eerst het beroep dat was gericht tegen het uitblijven van een beslissing gegrond verklaard, gevolgd door een gegrondverklaring van

het inhoudelijke beroepschrift, maar werden de rechtsgevolgen van de beschikking op bezwaar door de rechter in stand gelaten.

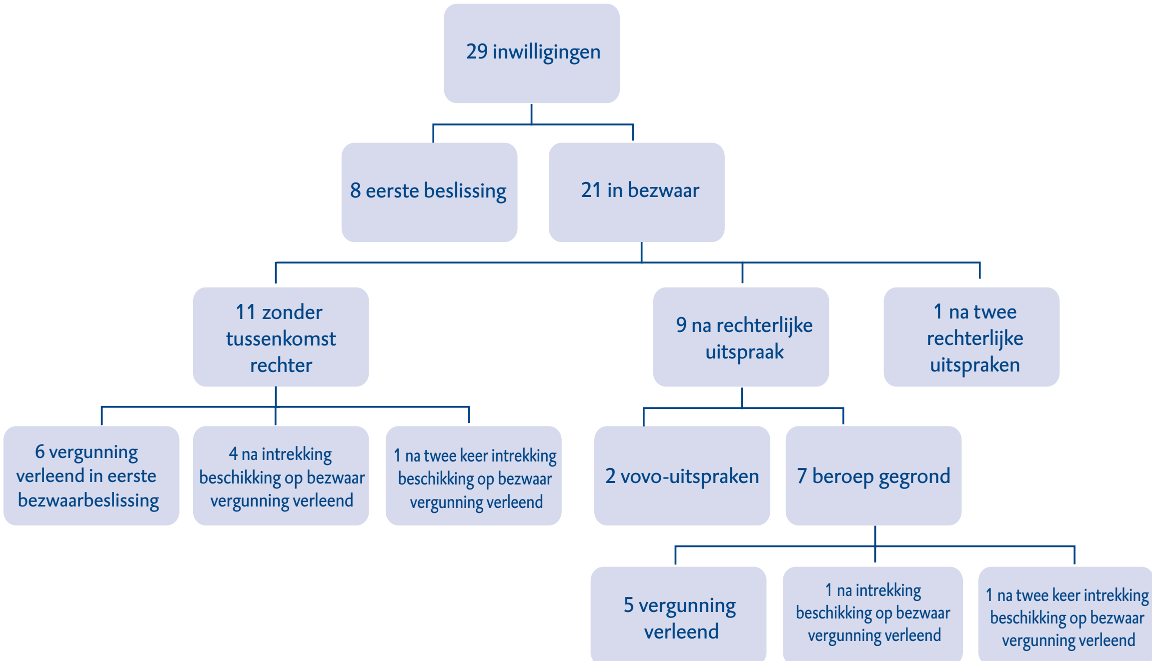
Zoals eerder vermeld is in 29 van de onderzochte dossiers een buitenschuldvergunning verleend (acht in een eerste beslissing en 21 in bezwaar). In elf zaken is de vergunning verleend zonder dat de rechter eraan te pas is gekomen. Over negen zaken heeft de rechter zich één keer gebogen en in één zaak heeft de rechter twee keer een beroep gegrond verklaard, waarvan één keer een beroep gericht tegen het niet tijdig beslissen op het bezwaar.

De elf zaken waarin de rechter er niet aan te pas is gekomen zijn onder te verdelen in drie categorieën. In zes zaken is het bezwaar gegrond verklaard en is een buitenschuldvergunning verleend. Eén van deze zes zaken is in zoverre bijzonder dat in de tweede en derde asielprocedure al ambtshalve aan het buitenschuldbeleid was getoetst. Na het indienen van een reguliere buitenschuldaanvraag werd de vergunning in bezwaar alsnog verleend. In vier zaken is een beschikking op bezwaar ingetrokken waarna het bezwaar alsnog gegrond is verklaard en een buitenschuldvergunning is verleend. In één zaak heeft de IND tot twee keer toe een beschikking op bezwaar ingetrokken waarna in de derde beschikking het bezwaar gegrond is verklaard en een buitenschuldvergunning is verleend.

In negen zaken heeft de rechter één keer geoordeeld. In twee zaken heeft de rechter een voorlopige voorziening toegewezen; één keer in bezwaar en één keer in beroep, waarna in beide zaken het bezwaar door de IND gegrond is verklaard en een vergunning is verleend. In zeven zaken is het beroep gegrond verklaard. In vijf van die zeven zaken is het bezwaar vervolgens gegrond verklaard en is alsnog een vergunning verleend. In één van die zeven zaken is het beroep gegrond verklaard waarna de IND het bezwaar opnieuw ongegrond heeft verklaard. Die beschikking is ingetrokken, vervolgens is het bezwaar gegrond verklaard en is aan de vreemdeling alsnog een vergunning verleend.
In één zaak was in een tweede asielprocedure ambtshalve geoordeeld dat de vreemdeling niet in aanmerking kwam voor het oude beleid inzake staatlozen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten. Het bezwaar gericht tegen dit besluit werd ongegrond verklaard. Daarna werd die beschikking ingetrokken en werd het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard. Het tegen dit nieuwe besluit ingestelde beroep werd door de rechter gegrond verklaard. Vervolgens werd het bezwaar gegrond verklaard en werd alsnog een buitenschuldvergunning verleend.
In één dossier heeft de vreemdeling bezwaar gemaakt tegen de ingangsdatum van de verleende vergunning. Het bezwaar is ongegrond verklaard, waarna de vreemdeling beroep heeft ingesteld. De rechter heeft het beroep gegrond verklaard omdat in het bestreden besluit niet was gemotiveerd wanneer aan alle voorwaarden van het beleid werd voldaan. Voor het tijdstip van verlening van de vergunning is dat tijdstip immers bepalend. De IND heeft vervolgens het bezwaar gegrond verklaard en de vergunning verleend met een eerdere ingangsdatum.

In één van de 21 zaken die zijn ingewilligd heeft de rechter twee keer naar de zaak gekeken. Het betreft een zaak waarin in de asielprocedure ambtshalve was geoordeeld dat de vreemdeling niet in aanmerking kwam voor een buitenschuldvergunning. De vreemdeling maakte bezwaar tegen het ambtshalve besluit. Dat bezwaar werd ongegrond verklaard, maar deze beschikking werd ingetrokken. Vervolgens werd een beroep gericht tegen het niet tijdig beslissen gegrond verklaard. De IND nam een nieuw besluit op het bezwaar, dat later wederom werd ingetrokken. Tegen een daarop volgende beschikking op bezwaar werd beroep ingesteld, dat door de rechter gegrond werd verklaard. Vervolgens heeft de IND het bezwaar gegrond verklaard en verleende de dienst alsnog een buitenschuldvergunning.

Stroomschema 5.9 Overzicht van de inwilligingen



In acht van de onderzochte dossiers is de vreemdeling na een in rechte onaantastbaar geworden afwijzing van zijn aanvraag dan wel ambtshalve weigering van een buitenschuldvergunning in een daarop volgende procedure alsnog in het bezit gesteld van een buitenschuldvergunning. In één zaak werd in een derde procedure alsnog een buitenschuldvergunning verleend. In een andere zaak, ten slotte, werden de vreemdelingen in een reguliere buitenschuldprocedure in het bezit gesteld van de gevraagde verblijfsvergunning, nadat in twee van de drie daaraan voorafgaande asielprocedures tot in hoger beroep was geoordeeld dat zij in die procedures niet aan de buitenschuldvoorwaarden voldeden.

5.3 De duur van de procedures in de onderzochte dossiers

Gelet op de omstandigheid dat veel gesprekspartners hun beklag hebben gedaan over de lange duur van buitenschuldprocedures, heeft de commissie bekeken hoe lang deze hebben geduurd in de door haar onderzochte zaken. Hierbij is gerekend vanaf de datum waarop de reguliere buitenschuldaanvraag dan wel de asielaanvraag (in zaken waarin een ambtshalve beoordeling plaatsvond in het kader van een asielaanvraag) werd ingediend tot de datum van het in rechte onaantastbaar geworden besluit. In zaken waarin sprake was van een ambtshalve toetsing in het kader van het vertrekproces is gerekend vanaf de datum waarop het eerste vertrekgesprek is gevoerd. Zaken waarin de buitenschuldprocedure nog niet in rechte was afgesloten ten tijde van het onderzoek, zijn buiten beschouwing gelaten.

Bij lezing van onderstaande gegevens moet worden bedacht dat de vreemdeling in voorkomende gevallen vóórdat hij zijn reguliere aanvraag indient een voorbereidingsfase doorloopt waarin hij probeert de vereiste bescheiden te verkrijgen om zijn beroep op het buitenschuldbeleid te onderbouwen. De totale periode die de vreemdeling met zijn aanvraag bezig is, duurt in die gevallen dus langer dan alleen de periode die is gemoeid

met de verblijfsrechtelijke procedure. Ook moet worden bedacht dat onderstaande gegevens in positieve zin zijn beïnvloed doordat in een aanmerkelijk aantal van de onderzochte dossiers het bezwaar- of beroepschrift op enig moment is ingetrokken na de toezegging dat een RANOV-vergunning zou worden verleend.[50] In die gevallen is de datum van het besluit tot verlening van een RANOV-vergunning als eindpunt van de procedure genomen, terwijl deze feitelijk heeft geduurd tot het moment waarop het tegen het besluit ingestelde rechtsmiddel is ingetrokken als voorwaarde voor verlening van de RANOV-vergunning.

Zoals hiervoor is opgemerkt, zijn in de 82 onderzochte dossiers in totaal 103 buitenschuldprocedures gevoerd. Deze procedures duurden samen 3128,5 maanden. Gemiddeld duurde een buitenschuldprocedure in de onderzochte dossiers dus iets meer dan tweeëneenhalf jaar. 38 procedures duurden langer dan tweeëneenhalf jaar. De overige 65 procedures lagen onder dit gemiddelde. De kortste procedure duurde 24 uur, de langste procedure liep 13 jaar en vier maanden. Eerstgenoemde procedure betrof een afwijzing aan het IND-loket waartegen geen rechtsmiddel werd aangewend. In laatstgenoemde procedure ging het om een ambtshalve toetsing aan het oude staatlozenbeleid in een tweede asielprocedure. In deze procedure werd de beschikking op bezwaar ingetrokken en werd tweemaal een beroep gegrond verklaard, alvorens de vreemdeling, na de gegrondverklaring van het bezwaar tegen diens ongewenstverklaring, met terugwerkende kracht ambtshalve een buitenschuldvergunning werd verleend.

Zoals in paragraaf 2.2 is vermeld, is in december 2010 in een intern informatiebericht van de beleidsafdeling van de IND een nadere uitleg gegeven over de beoogde toepassing van werkinstructie 2007/12. Reden hiervoor was dat het in behandeling nemen van aanvragen voordat er resultaat van de bemiddeling was, niet conform staand beleid was en dat als gevolg daarvan buitenschuldprocedures lang duurden. Daarom werd in het informatiebericht benadrukt dat buitenschuldaanvragen vanaf dat moment alleen nog in behandeling moesten worden genomen als duidelijk was dat op het moment van indiening aan de eerste drie voorwaarden voor verlening van de vergunning was voldaan. In die zaken waarin dit niet het geval was en de vreemdeling desalniettemin zijn aanvraag wilde indienen, moest deze zo snel mogelijk worden afgewezen. Op die manier kon worden voorkomen dat het bemiddelingstraject bij de DT&V pas werd gestart na indiening van de aanvraag. De duur van dit traject, in combinatie met de afspraak dat de IND pas kon beslissen op de buitenschuldaanvraag na een zwaarwegend advies van deze dienst, droeg immers in hoge mate bij aan de lange duur van de buitenschuldprocedures.

De ACVZ heeft bekeken of er een onderscheid in procedureduur te constateren is tussen de onderzochte aanvragen die zijn ingediend vóór december 2010 en de aanvragen die daarna zijn ingediend. Dit eventuele onderscheid is géén criterium geweest bij de selectie van de dossiers omdat de relevantie van dit onderscheid de ACVZ pas duidelijk is geworden nadat het dossieronderzoek was uitgevoerd.

Vier van de 103 buitenschuldprocedures dateren van na 9 december 2010. In bijlage 5 worden deze zaken toegelicht.

---

50 In 12 van de 82 door de ACVZ onderzochte dossiers is lopende een buitenschuldprocedure een RANOV-vergunning verleend.

5.4 Verzoeken om en opvolging van DT&V-adviezen door de IND

Vóór 9 december 2010 werden buitenschuldaanvragen waarbij nog niet was aangetoond dat de vreemdeling de DT&V om bemiddeling had gevraagd of niet was gebleken dat deze niet het gewenste resultaat had opgeleverd door de IND soms aangehouden. In andere gevallen werden dit soort zaken hierom afgewezen. Vanaf december 2010 vraagt de IND de DT&V alleen nog in asielprocedures waarin de IND ambtshalve beoordeelt of sprake is van een buitenschuldsituatie, of er een advies beschikbaar is.

De afspraak is dat de IND alleen tot verlening van een buitenschuldvergunning overgaat, als de DT&V in de betreffende zaak een positief zwaarwegend advies heeft uitgebracht.[51] Daarnaast is in de werkinstructies en protocollen vastgelegd dat de IND de DT&V informeert als wordt afgeweken van een zwaarwegend advies dat door deze dienst is uitgebracht.[52]

Zoals vermeld in paragraaf 4.3 hebben gemeenten en maatschappelijke organisaties opgemerkt dat het regelmatig voorkomt dat de IND en de DT&V verschillend tegen een buitenschuldzaak aankijken, met als gevolg dat de vreemdeling niet weet waar hij aan toe is.[53] Gelet hierop heeft de commissie bekeken in hoeveel van de onderzochte dossiers de IND de DT&V heeft gevraagd een zwaarwegend advies uit te brengen (in zaken vóór december 2010), danwel de IND aan de DT&V heeft gevraagd of er een zwaarwegend advies beschikbaar was (in zaken na december 2010), wat de strekking van het advies was, hoe vaak de IND afweek van een DT&V-advies, waarom dit gebeurde en of de IND buitenschuldvergunningen heeft verleend zonder voorafgaand advies van de DT&V.

In 28 van de 103 gevoerde buitenschuldprocedures die zijn onderzocht (27%), heeft de IND de DT&V gevraagd een zwaarwegend advies uit te brengen. In 72 procedures (70%) vroeg de IND de DT&V niet om advies.[54] In de overige drie zaken (3%) bracht de DT&V op eigen initiatief, in het kader van een ambtshalve beoordeling in het vertrekproces, een zwaarwegend advies uit aan de IND.

In 23 van de 28 procedures waarin de DT&V om advies werd gevraagd (82%), werd dit advies ook uitgebracht. In twee van deze zaken ontving de IND tweemaal een zwaarwegend advies van de DT&V. In één van deze twee zaken was voorafgaande aan de buitenschuldprocedure in drie asielprocedures in rechte vast komen te staan dat uit de verklaringen van de vreemdelingen en de overgelegde stukken niet kon worden afgeleid dat deze buiten hun schuld niet konden vertrekken naar hun land van herkomst. In de reguliere buitenschuldprocedure die hier op volgde, bracht de DT&V twee maanden na indiening van de aanvraag een negatief zwaarwegend advies uit. Betrokkenen waren voor de derde keer gepresenteerd bij de autoriteiten van hun land van herkomst. De LP-aanvraag was in behandeling genomen en het resultaat was nog niet ontvangen. De

51 *Werkinstructie 2007/12 (AUB)*, p. 4.

52 Procesprotocol DT&V D1 *Ambtshalve toets buitenschuld*, p. 7 en Procesprotocol DT&V D2 *Beoordelen buitenschuldcriterium naar aanleiding van een aanvraag VVR*, p. 7. zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl. *Werkinstructie 2007/12 (AUB)*, p. 4.

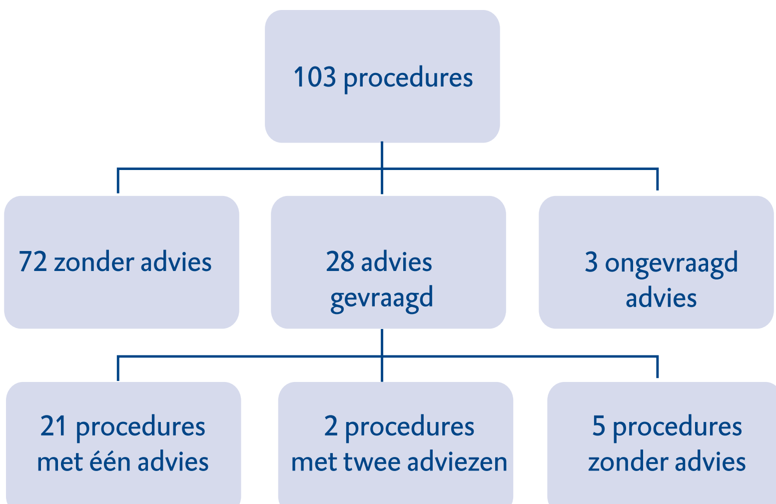
53 De voorbeelden die door deze gesprekspartners zijn genoemd hadden betrekking op twijfel over de gestelde identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.

54 Deze zaken zijn door de IND afgewezen omdat ten minste aan één van de eerste twee voorwaarden van het beleid niet werd voldaan, waarbij niet is toegekomen aan toetsing aan de derde en vierde voorwaarde.

DT&V oordeelde dat niet op voorhand was gebleken dat de autoriteiten niet tot afgifte van vervangende reisdocumenten zouden overgaan. Hierop wees de IND de aanvraag af. Een maand later verklaarde de dienst het bezwaarschrift gegrond, op basis van een informele notitie van de DT&V waarin alsnog werd geoordeeld dat sprake was van een buitenschuldsituatie. In deze notitie werd overwogen dat geen officieel positief zwaarwegend advies kon worden uitgebracht omdat er geen expliciete en definitieve weigering van de LP-aanvraag was ontvangen van de autoriteiten van het land van herkomst. De zaak was onder de aandacht gebracht bij het hogere kader van de DT&V vanwege de psychische problemen van één van de gezinsleden, die in hongerstaking was gegaan. De DT&V overwoog in de informele nota dat betrokkenen driemaal waren gepresenteerd, bij twee verschillende consuls. Inmiddels was er weer een nieuwe consul aangesteld die aangaf alle zaken opnieuw te willen beoordelen. De dienst oordeelde dat betrokkenen tijdens de laatste presentatie hadden meegewerkt en dat het, gelet op de eerdere pogingen en de lange behandelduur van de LP-aanvraag, niet te verwachten was dat alsnog (vervangende) reisdocumenten zouden worden verstrekt. De IND nam het tweede, informele advies van de DT&V over en verleende alsnog de gevraagde verblijfsvergunningen.

In vijf van de 28 procedures waarin de DT&V om advies werd gevraagd (18%) kwam het niet tot een zwaarwegend advies van deze dienst. De IND wachtte in deze procedures het DT&V-advies niet af en verleende na verloop van tijd een buitenschuldvergunning. Driemaal gebeurde dat in een eerste beslissing, tweemaal in bezwaar. Een weergave van deze zaken is opgenomen in bijlage 6.

Stroomschema 5.10 Overzicht adviezen van de DT&V



Van de 28 zwaarwegende adviezen die door de DT&V in de onderzochte zaken werden uitgebracht[55] waren er zeven positief (25%). In deze zeven zaken verleende de IND ook daadwerkelijk een buitenschuldvergunning.
Van de 21 negatieve zwaarwegende adviezen, volgde de IND er 17 op (81%). In deze zaken wees de IND de aanvraag voor een buitenschuldvergunning af onder verwijzing naar het

55 23 zaken, waarvan in twee zaken twee adviezen werden uitgebracht, plus de drie ongevraagde adviezen die de DT&V opstelde door middel van een ambtshalve beoordeling in het kader van vertrekprocedures.

negatieve advies van de DT&V. In veertien zaken hield de afwijzing stand bij de rechter, of werd geen rechtsmiddel aangewend. In twee van de 17 zaken was de afwijzing van de aanvraag door de IND op het moment van het dossieronderzoek nog niet in rechte onaantastbaar. In één van de zaken is op grond van gewijzigde omstandigheden na een negatief advies een positief advies uitgebracht door de DT&V, dat, net als het eerdere negatieve advies, is overgenomen door de IND.

In drie gevallen waarin de DT&V oordeelde dat er geen sprake was van een buitenschuldsituatie, verleende de IND in de bezwaarfase toch de gevraagde vergunning. Deze zaken zijn nader toegelicht in bijlage 7.

5.5 Gevolgen van tegenwerping 'verwijtbaar ongedocumenteerd' in asielprocedure voorafgaand aan de buitenschuldprocedure

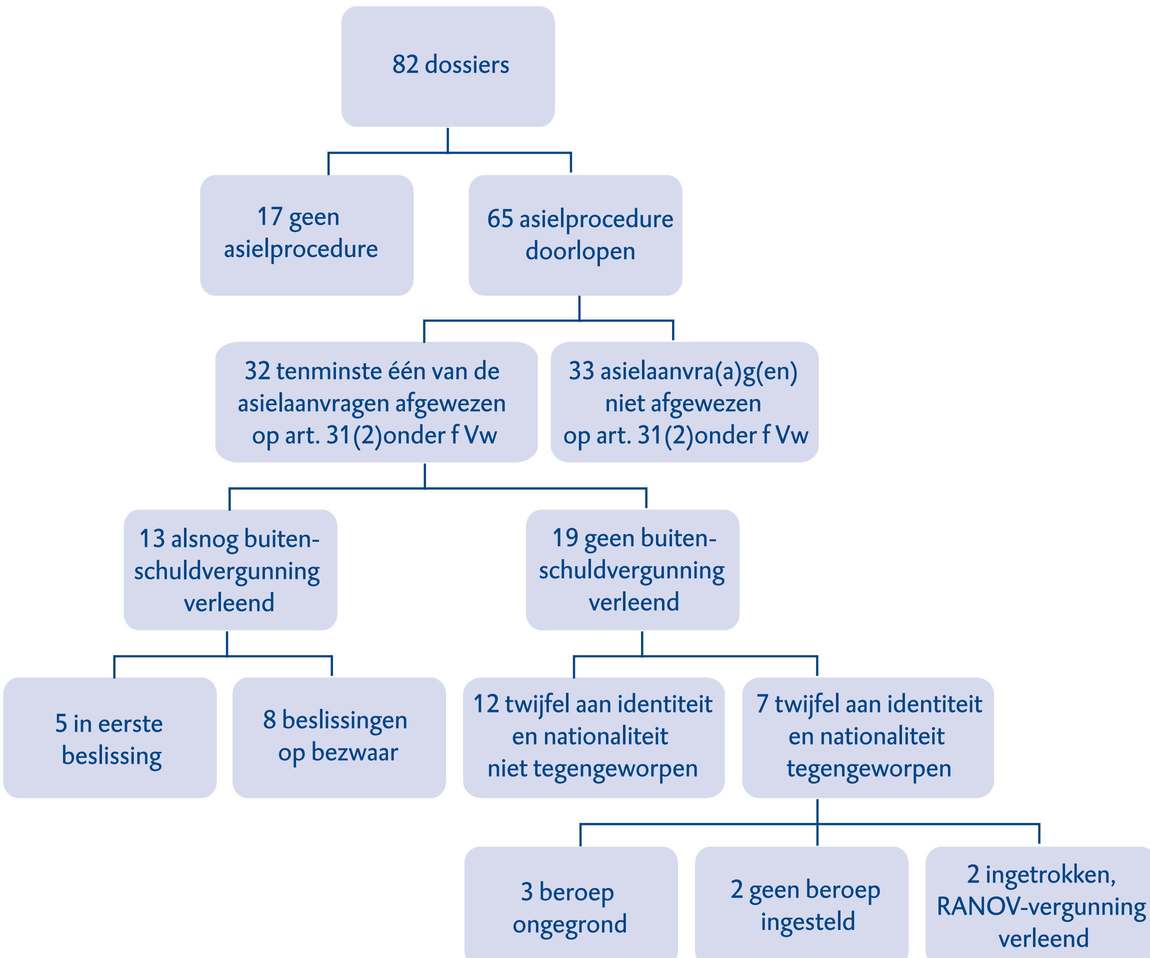
Zoals vermeld in paragraaf 2.1 kan de omstandigheid dat de vreemdeling een afwijzende beschikking op zijn asielaanvraag heeft ontvangen vanwege het toerekenbaar ontbreken van documenten die betrekking hebben op identiteit of nationaliteit als contra-indicatie gelden voor verlening van een buitenschuldvergunning.

In de paragrafen 4.1 en 4.2 is gebleken dat met name bij de geraadpleegde belangenorganisaties en advocaten de opvatting bestaat dat het voor vreemdelingen die op grond van artikel 31, tweede lid onder f Vw 2000 in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd zijn geacht onmogelijk is om daarna nog een reguliere buitenschuldvergunning te krijgen. Deze eerdere tegenwerping in de asielprocedure zou in de praktijk niet als facultatieve, maar als imperatieve grond voor afwijzing van de buitenschuldaanvraag worden toegepast. De DT&V en de IND zijn eveneens van mening dat indien de vreemdeling in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht, hem geen buitenschuldvergunning kan worden verleend indien zijn identiteit en nationaliteit niet zijn aangetoond.
De commissie heeft hierin aanleiding gezien in de onderzochte zaken te bekijken of de vreemdeling in een eerdere asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht en zo ja, in hoeverre dat later in de buitenschuldprocedure nog is tegengeworpen.

In 17 van de 82 onderzochte dossiers (21%) heeft de vreemdeling voorafgaand aan zijn buitenschuldprocedure géén asielaanvraag ingediend.
In 32 van de 65 dossiers (49%) waarin wel op enig moment een asielprocedure is gevoerd, is ten minste één van de asielaanvragen (mede) afgewezen op grond van artikel 31, tweede lid sub f Vw 2000.
In 13 van de 32 zaken waarin de vreemdeling in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht, is later alsnog een buitenschuldvergunning verleend. Vijf keer gebeurde dat in een eerste beslissing, acht keer in bezwaar.
In de overige 19 zaken waarin de vreemdeling in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd werd geacht en de daarop volgende buitenschuldaanvraag ook werd afgewezen, werd in zeven procedures (37%) geoordeeld dat er reden was om aan de gestelde identiteit of nationaliteit van betrokkene te twijfelen. In drie van deze zeven zaken hield dit oordeel stand bij de rechter. In twee van de zeven zaken werd geen beroep tegen de ongegrondverklaring van het bezwaar ingediend en in de overige twee zaken werd het bezwaarschrift ingetrokken in verband met de toezegging dat een RANOV-vergunning zou worden verleend. In de overige 12 zaken (63%) waarin de vreemdeling in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd was geacht en de daarop volgende buitenschuldaanvraag eveneens werd afgewezen, werd de eerdere twijfel aan de identiteit en/of nationaliteit in de buitenschuldprocedure niet (langer) tegengeworpen.

De aanvragen in deze zaken werden afgewezen omdat niet aan één of meerdere buitenschuldvoorwaarden werd voldaan. In zes van deze zaken hield de afwijzing van de aanvraag stand bij de rechter. In vier van deze 12 zaken werd het bezwaarschrift ingetrokken in verband met de verlening van een RANOV-vergunning. In één zaak werd geen beroep ingesteld en in één zaak stond het hoger beroep ten tijde van het onderzoek nog open.

Stroomschema 5.11 Overzicht verwijtbare ongedocumenteerdheid



HOOFDSTUK 6

De uitkomst van de gevoerde gesprekken vergeleken met de resultaten van het dossieronderzoek

In dit hoofdstuk worden de overeenkomsten in en verschillen tussen de visies van de verschillende respondentengroepen op (de toepassing van) het buitenschuldbeleid nader besproken. Ook worden deze vergeleken met de uitkomsten van het dossieronderzoek dat de ACVZ bij de IND heeft uitgevoerd. In paragraaf 6.1 tot en met 6.4 komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod: het uitgangspunt van het terugkeerbeleid en de kern van het buitenschuldbeleid, de formulering van de beleidsvoorwaarden in de Vc 2000, de toepassing van de beleidsvoorwaarden in de praktijk en de lange duur van buitenschuldprocedures.

6.1 Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid en de kern van het buitenschuldbeleid

Met betrekking tot het uitgangspunt van het terugkeerbeleid, dat in beginsel iedere vreemdeling die wil terugkeren ook kan terugkeren naar het land van herkomst, stellen gemeenten, maatschappelijke organisaties en de vreemdelingenadvocatuur zich op het standpunt dat vreemdelingen daar veel vaker dan in incidentele gevallen niet aan kunnen voldoen. De gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben dit algemene uitgangspunt getypeerd als een fictie. De advocatuur heeft de problematiek anders benaderd door te stellen dat het uitgangspunt in algemene zin niet aanvaardbaar is. Hoewel de meeste vreemdelingen als zij zich daadwerkelijk inspannen aan documenten kunnen komen om hun vertrek te realiseren, constateren advocaten dat er diplomatieke vertegenwoordigingen zijn die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer. Aan beide benaderingen ligt de wens ten grondslag dat een gedifferentieerde aanpak wordt gehanteerd, waarbij rekening wordt gehouden met algemene informatie over de ‘terugnamehouding’ van diplomatieke vertegenwoordigingen. De uitvoeringsorganisaties en betrokken ministeries benadrukken dat er geen enkel land bekend is dat zijn eigen onderdanen niet terugneemt, indien de vreemdeling vrijwillig wenst terug te keren. De DT&V houdt om die reden in beginsel geen rekening met de ambtshalve bekende gedragslijn van diplomatieke vertegenwoordigingen ten aanzien van verzoeken om afgifte van reisdocumenten. De dienst beoordeelt alle zaken op individuele merites.

De kern van het buitenschuldbeleid is dat de vreemdeling aan de hand van objectieve gegevens en/of bescheiden moet aantonen dat de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf geen medewerking verlenen aan zijn terugkeer. Gemeenten, maatschappelijke organisaties en de advocatuur zijn van oordeel dat het voor de vreemdeling niet duidelijk is wat hij in het kader van de inspanningsverplichting moet doen. Er zijn geen criteria vastgelegd in het beleid waaraan de inspanningsverplichting kan worden getoetst. Het is dan ook voor de vreemdeling onduidelijk wanneer hij in dat kader voldoende heeft gedaan. Genoemde gesprekspartners zijn het er ook over eens dat autoriteiten van landen van herkomst vaak niet bereid zijn op schrift te stellen dat aan de vreemdeling geen reisdocumenten worden verstrekt. In die situatie is het voor de vreemdeling niet mogelijk om aan te tonen dat hij niet kan vertrekken uit Nederland. Deze gesprekspartners zijn van oordeel dat de bewijslast die op de vreemdeling rust

op dit punt te zwaar is. De DT&V benadrukt dat de inspanningen van de vreemdeling gericht moeten zijn op terugkeer en niet op verkrijging van een buitenschuldvergunning. Volgens de DT&V is het niet zo ingewikkeld wat de vreemdeling moet doen; hij moet alle inspanningen verrichten die redelijkerwijs van hem gevraagd kunnen worden om aan reisdocumenten te komen waarmee hij uit Nederland kan vertrekken.

De advocatuur heeft voorts opgemerkt dat de intentie van de vreemdeling door de uitvoeringsinstanties wordt meegewogen bij beantwoording van de vraag of de vreemdeling voldoende inspanningen heeft verricht om zijn vertrek te bewerkstelligen. De subjectiviteit van deze beoordeling stuit advocaten tegen de borst. Zij vinden dat de vraag of de vreemdeling aan zijn inspanningsverplichting heeft voldaan moet worden getoetst aan de hand van de inspanningen die hij heeft verricht om zijn vertrek te realiseren. De DMB heeft benadrukt dat de inspanningen die de vreemdeling zich heeft getroost niet volledig zijn te controleren. Dit maakt dat de DT&V en de IND naar redelijkheid invulling dienen te geven aan het beleid. De DT&V zou volgens de DMB tot de conclusie moeten komen dat sprake is van een buitenschuldsituatie, als de overtuiging bestaat dat de vreemdeling alles in het werk heeft gesteld om terug te keren en dat desondanks niet is gelukt.

Gemeenten, maatschappelijke organisaties en de advocatuur kijken dus fundamenteel anders naar het beleid in relatie tot de inspanningsverplichting dan de DMB en de DT&V. De eerste drie groepen gesprekspartners hebben de insteek dat per beleidsvoorwaarde vastgesteld moet kunnen worden wat de vreemdeling concreet moet doen om aan de inspanningsverplichting te voldoen. Dat geldt met name voor de eerste, derde en vierde voorwaarde. De tweede en de vijfde zijn zo concreet, dat die geen nadere vragen oproepen. Zij vinden dat in het beleid criteria zouden moeten worden opgenomen om de inspanningsverplichting te kunnen toetsen. De DMB heeft benadrukt dat de inspanningen die de vreemdeling zich heeft getroost niet volledig zijn te controleren, maar dat het beleid in redelijkheid dient te worden toegepast. De DT&V heeft het beleid kernachtig weergegeven: de vreemdeling moet alle inspanningen verrichten die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om zijn vertrek uit Nederland te realiseren. De DT&V beoordeelt de inspanningen van de vreemdeling in samenhang en vindt het niet wenselijk dat per voorwaarde wordt beoordeeld of de vreemdeling in dat kader voldoende inspanningen heeft verricht, omdat de vreemdeling zich dan op voorhand zal beperken tot het afvinken van de voorwaarden en het gevaar bestaat dat hij dus feitelijk niet alles in het werk stelt om zijn terugkeer te realiseren.
In reactie op de constatering van de overige groepen respondenten dat de autoriteiten van landen van herkomst vaak niet bereid zijn op schrift te stellen dat aan de vreemdeling geen reisdocumenten worden verstrekt, heeft de DMB naar voren gebracht dat het niet noodzakelijk is dat de vreemdeling dat met een dergelijke verklaring kan aantonen. De uitvoeringsinstanties kunnen ook op grond van andere feiten en omstandigheden tot de overtuiging komen dat de vreemdeling ondanks dat hij heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem kan worden verwacht Nederland niet kan verlaten.

Het zal niet verbazen dat in geen van de onderzochte dossiers het algemene uitgangspunt van het terugkeerbeleid, dat iedereen in beginsel kan terugkeren naar zijn land van herkomst of eerder verblijf, ter discussie is gesteld. De discussie tussen de vreemdeling en de IND draait in buitenschuldzaken immers om de vraag of de vreemdeling in zijn concrete geval, op grond van feiten en omstandigheden die specifiek zien op zijn situatie en zijn persoon, niet kan terugkeren. Ook de omstandigheid dat voor de vreemdeling die stelt buiten zijn schuld niet te kunnen vertrekken een inspanningsverplichting geldt om dit aannemelijk te maken, is in de onderzochte dossiers onweersproken gebleven. Het staat voor alle betrokkenen buiten kijf dat de vreemdeling de eerst aangewezene

is om zijn aanvraag te onderbouwen met concrete feiten en omstandigheden. Wel is uit het dossieronderzoek gebleken dat het voor veel vreemdelingen die een buitenschuldaanvraag indienen onduidelijk is wat zij moeten doen om hun beroep op het bestaan van een overmachtssituatie te onderbouwen en wanneer zij aan hun inspanningsverplichting hebben voldaan. Hier wordt nader op in gegaan bij bespreking van de toepassing van de specifieke beleidsvoorwaarden in de praktijk.

6.2 De formulering van de beleidsvoorwaarden in de Vc 2000

Gemeenten, maatschappelijke organisaties en de advocatuur vinden dat de voorwaarden zoals die zijn geformuleerd in de Vc 2000 onvoldoende concreet zijn. Het is voor de vreemdeling niet duidelijk welke inspanningen van hem worden verlangd en in welke mate. De wijze waarop de voorwaarden zijn geformuleerd laat de DT&V alle ruimte om steeds nieuwe inspanningen van de vreemdeling te verlangen. Gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben voorgesteld in het beleid een niet limitatieve lijst op te nemen met activiteiten die de vreemdeling kan ondernemen om aan vervangende reisdocumenten te komen.
De DMB en uitvoerende instanties hebben een visie op het beleid die hier diametraal tegenover staat. Zij willen de beoordelingsruimte hebben om de intentie van de vreemdeling mee te wegen bij beoordeling van alle feiten en omstandigheden van het concrete geval. Indien die ruimte er niet is, leidt dat er volgens hen toe dat de vreemdeling stappen gaat afvinken in de wens om in het bezit te worden gesteld van een buitenschuldvergunning.

De wijze waarop de specifieke voorwaarden in de Vc 2000 zijn geformuleerd, is in de onderzochte zaken als zodanig geen twistpunt geweest. Dit is anders voor de vraag hoe in een concreet geval invulling is gegeven en zou moeten worden gegeven aan bepaalde voorwaarden. Ook hierover meer bij bespreking van de toepassing van de specifieke voorwaarden in de praktijk.

6.3 De toepassing van de beleidsvoorwaarden in de praktijk

Voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren

Gemeenten, maatschappelijke organisaties en de advocatuur hebben zich in het kader van deze voorwaarde uitgelaten over het vereiste dat de vreemdeling zijn nationaliteit en identiteit met documenten onderbouwt. Gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben opgemerkt dat de bewijslast voor de vreemdeling in dit kader te zwaar is. Dit hangt volgens hen samen met de terughoudendheid van autoriteiten van landen van herkomst om op schrift te stellen dat geen documenten aan de vreemdeling worden verstrekt. De advocatuur heeft het beeld dat als in de asielprocedure de aanvraag is afgewezen op grond van verwijtbare ongedocumenteerdheid, dat in de buitenschuldprocedure leidt tot een afwijzing van de aanvraag, ook indien de vreemdeling in deze procedure alles heeft gedaan om zijn identiteit en nationaliteit alsnog met documenten te onderbouwen. De DT&V heeft bevestigd dat als de vreemdeling in de asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht aan die persoon alleen nog een buitenschuldvergunning kan worden verleend als hij zijn identiteit en nationaliteit aantoont. Dat kan aan de hand van een identiteitsbewijs, maar ook met een verklaring van de autoriteiten van het land van herkomst.

De advocatuur stelt voorts dat het zinloos is van de vreemdeling te verlangen dat hij brieven schrijft naar instanties, familie en kennissen. Het is immers niet te controleren of de brieven echt worden verstuurd en of de persoonsgegevens die erin vermeld staan wel juist zijn. De DT&V heeft over de controleerbaarheid van het verzenden van brieven opgemerkt dat als de vreemdeling verzendbewijzen van brieven aan instanties en derden overlegt, dit door de DT&V wordt bezien in het licht van de overige acties die de vreemdeling heeft ondernomen. Volgens deze dienst zal een aanvraag in beginsel niet worden afgewezen op de enkele grond dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij brieven heeft verstuurd.

De ACVZ constateert dat er geen verschil van visie bestaat tussen de advocatuur en de DT&V met betrekking tot de doorwerking van de afwijzing van een asielaanvraag op grond van verwijtbare ongedocumenteerdheid in de buitenschuldprocedure. Alle respondenten zijn van mening dat als de vreemdeling er in de buitenschuldprocedure niet alsnog in slaagt zijn identiteit en nationaliteit met documenten te onderbouwen aan hem geen buitenschuldvergunning wordt verleend.

Er bestaat evenmin verschil van mening over de controleerbaarheid van het schrijven van brieven. Het is niet te controleren of brieven echt worden verstuurd en of de persoonsgegevens die erin vermeld staan juist zijn.

Het dossieronderzoek bevestigt dat vreemdelingen die stellen buiten hun schuld niet uit Nederland te kunnen vertrekken er niet altijd in slagen een schriftelijke verklaring van de autoriteiten van hun land van herkomst of eerder verblijf over te leggen, waarin wordt bevestigd dat zij zich tot die autoriteiten hebben gewend om vervangende reisdocumenten te verkrijgen. In diverse dossiers die de commissie heeft onderzocht, is aan de vreemdeling tegengeworpen dat niet is gebleken dat hij zich aantoonbaar tot de aangewezen autoriteiten heeft gewend.[56] Het ging hierbij echter alleen om zaken waarin de vreemdeling het gestelde bezoek evenmin op enige andere wijze aannemelijk had gemaakt.

Het onderzoek heeft ook duidelijk gemaakt dat een schriftelijke bevestiging van de autoriteiten weliswaar de meest voor de hand liggende en dus standaard gevraagde manier is om te bewijzen dat een dergelijk bezoek heeft plaatsgevonden, maar dat de DT&V en de IND bij het ontbreken daarvan ook genoegen nemen met andere manieren om een gesteld bezoek aannemelijk te maken. Hierbij moet worden gedacht aan getuigenverklaringen van derden, receptiebonnetjes en foto's. De commissie stelt vast dat er ook buitenschuldvergunningen zijn verleend aan vreemdelingen die hun gestelde bezoek aan een ambassade niet konden bewijzen met een schriftelijke bevestiging daarvan door de autoriteiten. Het ging hierbij om vreemdelingen die anderszins aannemelijk konden maken dat ze zich tot hun autoriteiten hadden gewend waarbij ook overigens, bijvoorbeeld in het kader van een bemiddeling door de DT&V, was gebleken dat de autoriteiten niet meewerkten aan de terugkeer van betrokkene, terwijl zij niet twijfelden aan zijn nationaliteit en identiteit.
Zoals in paragraaf 5.2 is gebleken, wordt in zaken waarin de DT&V ambtshalve, in het kader van het vertrekproces, constateert dat een vreemdeling buiten zijn schuld niet kan vertrekken, niet alsnog van de vreemdeling verlangd dat hij zich met een verzoek om vervangende reisdocumenten tot zijn autoriteiten wendt.

56 Zie bijvoorbeeld zaak 3 onder voorwaarde 1 in bijlage 3.

Uit het dossieronderzoek is ook gebleken dat in de praktijk verschillend wordt omgegaan met overgelegde afschriften van door de vreemdeling aan de autoriteiten gerichte brieven waarin om afgifte van reisdocumenten wordt verzocht. In een enkele zaak nam de IND op grond van een dergelijk afschrift aan dat aan de eerste voorwaarde voor verlening van de buitenschuldvergunning was voldaan.[57] In andere gevallen overwoog de dienst dat hiermee niet was aangetoond dat de diplomatieke vertegenwoordiging geen reisdocument zou afgeven.[58]

De commissie concludeert op grond van het dossieronderzoek dat de meeste problemen voor vreemdelingen ten aanzien van verklaringen van autoriteiten van landen van herkomst of eerder verblijf zich in de praktijk voordoen als uit die verklaring blijkt dat de autoriteiten onvoldoende aanknopingspunten hebben om de identiteit van betrokkene vast te stellen wegens het ontbreken van brondocumenten of andere identificerende bescheiden. In veel gevallen wordt er dan door de IND overigens niet getwijfeld aan de herkomst en/of nationaliteit van de vreemdeling. Vaak gaat het hierbij wel om vreemdelingen die in een eerdere asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd zijn geacht. In paragraaf 5.2 is gebleken, dat het niet zo is dat vreemdelingen voor wie dit geldt op voorhand niet in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning.[59] Wel wordt van hen een extra inspanning gevraagd om hun identiteit alsnog aannemelijk te maken. De ACVZ constateert dat daar vóór 9 december 2010 in de buitenschuldprocedure ruimte voor was. Er zijn immers buitenschuldvergunningen verleend aan vreemdelingen die eerder verwijtbaar ongedocumenteerd zijn geacht. Daarnaast is gebleken dat buitenschuldaanvragen van eerder verwijtbaar ongedocumenteerd geachte vreemdelingen worden afgewezen terwijl de eerdere twijfel aan hun identiteit en/of nationaliteit niet langer wordt tegengeworpen, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling nadere informatie en/of bescheiden heeft overgelegd die zijn identiteit aantonen of aannemelijk maken. De commissie heeft géén zaken aangetroffen waarin de aanvraag voor een buitenschuldvergunning is afgewezen enkel en alleen omdat de vreemdeling in een eerdere asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht. Op grond van het uitgevoerde dossieronderzoek kan de bestaande beeldvorming onder gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten over rigide toepassing in buitenschuldprocedures vóór december 2010 van eerdere tegenwerpingen van artikel 31, tweede lid, onder f Vw 2000 in asielprocedures niet worden bevestigd. Het is overigens opmerkelijk dat ook bij de DT&V het beeld bestaat dat verwijtbare ongedocumenteerdheid leidt tot twijfel aan de identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling die enkel kan worden weggenomen door de overlegging van documenten waarmee de gestelde identiteit en/of nationaliteit wordt onderbouwd.

Uit het dossieronderzoek volgt voorts dat het onder voorwaarde 1 geformuleerde deelvereiste dat de vreemdeling op andere wijze probeert identiteitsondersteunende documenten te verkrijgen in de praktijk zelden als enige afwijzingsgrond wordt tegengeworpen. Zoals genoemd in paragraaf 5.2 heeft de commissie één zaak gezien waarin de AbRvS in hoger beroep oordeelde dat de rechter had miskend dat niet aan dit vereiste was voldaan. De indruk bestaat dat het niet hebben voldaan aan deze voorwaarde

57 De commissie gaat ervan uit dat deze gevolgtrekking in dit geval als ambtelijke misslag kan worden beschouwd.

58 Zie bijvoorbeeld zaak vijf onder voorwaarde 1 in bijlage 3.

59 Deze constatering is niet van toepassing op zaken van na 9 december 2010. Sinds die datum worden buitenschuldaanvragen direct afgewezen indien de asielaanvraag is afgedaan in verband met de verwijtbare ongedocumenteerdheid van de vreemdeling.

in de praktijk zelden als een op zichzelf staande afwijzingsgrond wordt toegepast, terwijl aanwijzingen of bewijzen dat de vreemdeling bedoelde pogingen wel heeft ondernomen door de DT&V en de IND wel degelijk worden meegewogen bij beantwoording van de vraag of de vreemdeling heeft voldaan aan de op hem rustende inspanningsverplichting.

Voorwaarde 2: de vreemdeling heeft zich gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek

Deze voorwaarde kan volgens de advocatuur worden geschrapt. Indien de vreemdeling ongedocumenteerd is, kan de IOM immers niets voor hem betekenen. Door de IOM wordt schriftelijk bevestigd dat de terugkeer van de vreemdeling zonder reisdocumenten niet kan worden gefaciliteerd, waarmee de vreemdeling aan deze voorwaarde voldoet.

De commissie heeft in het dossieronderzoek geen zaken gezien waarin de vreemdeling geen buitenschuldvergunning werd verleend met als enige reden dat niet aan deze voorwaarde was voldaan. In die gevallen waarin niet aan deze voorwaarde was voldaan, was dus ook niet aan één van de overige voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning voldaan. Zoals in paragraaf 5.2 is opgemerkt, is wel gebleken dat in acht zaken waarin (onder meer) niet aan deze voorwaarde was voldaan, toch een buitenschuldvergunning is verleend.

Het is duidelijk dat vreemdelingen die stellen buiten hun schuld niet uit Nederland te kunnen vertrekken gemakkelijk aan deze voorwaarde kunnen voldoen. Tegelijkertijd blijkt uit het dossieronderzoek dat de omstandigheid dat (onder meer) niét aan deze voorwaarde is voldaan, niet altijd aan verlening van een buitenschuldvergunning in de weg staat. Het lijkt er dan ook op dat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een buitenschuldsituatie in de praktijk weinig tot geen zelfstandige betekenis wordt toegekend aan deze voorwaarde. De commissie drukt zich hier bewust voorzichtig uit, omdat ze geen dossiers heeft gezien waarin alleen niet aan deze voorwaarde werd voldaan.

Voorwaarde 3: de vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling gevraagd, zonder resultaat

Met betrekking tot zwaarwegende adviezen van de DT&V heeft de advocatuur erop gewezen dat deze adviezen in de jurisprudentie worden aangemerkt als deskundigenberichten. Dit leidt er volgens advocaten toe dat zwaarwegende adviezen nauwelijks zijn aan te vechten. Zij zijn daar ongelukkig mee, omdat vaak niet duidelijk is waarop het oordeel van de DT&V is gebaseerd dat de vreemdeling niet of onvoldoende heeft meegewerkt aan zijn terugkeer.

Gemeenten en maatschappelijke organisaties zijn van oordeel dat regievoerders van de DT&V zich terughoudend opstellen en er derhalve feitelijk geen sprake is van bemiddeling. De DT&V heeft hierover opgemerkt dat het de verantwoordelijkheid van de vreemdeling is om zijn vertrek te realiseren. Dit impliceert dat regievoerders meedenken en suggesties doen aan de vreemdeling, maar dat de verantwoordelijkheid bij de vreemdeling blijft liggen. Een presentatie is in de visie van de DT&V een gesprek tussen de autoriteiten van het land van herkomst en de vreemdeling. Medewerkers van de DT&V mengen zich om die reden doorgaans tijdens een presentatie niet in gevoerde gesprekken.

De ACVZ constateert op dit punt een principieel verschil van inzicht over hoe regievoerders van de DT&V zouden moeten opereren. Volgens de DT&V houdt bemiddeling niet meer in dan dat deze dienst ervoor zorgt dat de vreemdeling in contact treedt met de autoriteiten van zijn land van herkomst. De dienst ziet geen rol weggelegd

voor zijn medewerkers in gesprekken tussen de vreemdeling en de autoriteiten van zijn land van herkomst.
Het dossieronderzoek heeft de door de DT&V geschetste werkwijze bevestigd. De commissie constateert met de geconsulteerde gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten dat de dienst geen limitatief stappenplan met een concreet tijdschema opstelt. Wel brengt de DT&V de stappen in kaart die de vreemdeling al heeft gezet en wordt op grond van die stappen, en in het licht van wat bekend is over de werkwijze van de betreffende autoriteiten bij het afgeven van reisdocumenten en de voorwaarden die daarvoor gelden, bekeken welke overige inspanningen de vreemdeling nog zou kunnen verrichten.

Op grond van de onderzoeksresultaten die in paragraaf 5.2 ten aanzien van deze voorwaarde zijn geschetst, constateert de ACVZ dat ambtsberichten van de DT&V met zwaarwegende adviezen aan de IND niet in alle gevallen afdoende zijn gemotiveerd. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat het voorkomt dat de IND een gebrekkig gemotiveerd ambtsbericht van de DT&V aan zijn afwijzende besluit ten grondslag legt. Het onderzoek heeft echter geen aanwijzingen opgeleverd dat dit vaak gebeurt. Evenmin heeft de commissie zaken aangetroffen waarin de rechter een gebrekkig gemotiveerd ambtsbericht als afdoende grondslag voor een afwijzende beschikking van de IND heeft aangemerkt onder enkele verwijzing naar het ambtsbericht als zijnde een deskundigenbericht. Op grond van het uitgevoerde dossieronderzoek kan dus niet worden bevestigd dat de inhoud van ambtsberichten van de DT&V, in ieder geval bij de rechter, niet of nauwelijks ter discussie kan worden gesteld. Deskundigenberichten kunnen op grond van algemene jurisprudentie worden betwist wegens onzorgvuldige totstandkoming en een gebrek in de motivering. Op de IND rust de verplichting om zich er van te vergewissen dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan een deskundigenbericht op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.
Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de rechter, en soms al eerder de IND, na enig tijdsverloop oordeelt dat het feit dat het resultaat van een door de vreemdeling ingediend bemiddelingsverzoek nog niet bekend is, niet (langer) voor zijn rekening en risico kan komen.

Zoals in paragraaf 5.2 is opgemerkt, heeft de commissie negen dossiers gezien waarin de vreemdeling de DT&V niet om bemiddeling had gevraagd bij het verkrijgen van reisdocumenten, maar de IND hem desalniettemin een buitenschuldvergunning verleende. Dit was met name het geval als sprake was van een ambtshalve toetsing door de DT&V of de IND, of als de rechter van mening was dat het zinledig was dit nog van de vreemdeling te vragen. Dit laatste is geconcludeerd omdat op grond van een op zijn naam gestelde schriftelijke verklaring van de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf al duidelijk was dat de vreemdeling geen reisdocumenten meer zou krijgen, hoewel de autoriteiten niet twijfelden aan zijn identiteit en nationaliteit. In enkele zaken heeft de IND niet meer van de vreemdeling verlangd dat hij de DT&V om bemiddeling vroeg, omdat reeds geruime tijd was verstreken sinds door de DT&V in het kader van een gedwongen vertrek een LP-aanvraag was ingediend, zonder dat dit tot resultaat had geleid.

Voorwaarde 4: Samenhangend geheel van feiten en omstandigheden

De advocatuur heeft opgemerkt dat de intentie van de vreemdeling, vanwege de subjectiviteit van dit element, niet betrokken zou moeten worden bij de beoordeling of sprake is van een buitenschuldsituatie. De visie van de DMB en de uitvoerende instanties staan hier diametraal tegenover. Zij vinden het wel wenselijk dat de intentie van de vreemdeling betrokken kan worden bij de beoordeling van alle feiten en omstandigheden in het concrete geval.

Het dossieronderzoek bevestigt dat de interpretatie van de vierde voorwaarde en de praktische toepassing daarvan door de DT&V en de IND in buitenschuldzaken regelmatig onderwerp van geschil is tussen de vreemdeling en deze instanties. In paragraaf 5.2 en in deze paragraaf onder 'voorwaarde 1' en 'voorwaarde 3' is gebleken dat dit kan gaan om een interpretatie van de inhoud en strekking van bescheiden zoals een ambtsbericht van de DT&V of om een schriftelijke verklaring van de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf, maar ook dat een dergelijke redetwist betrekking kan hebben op een lastiger in te kaderen beoordelingscriterium als de intentie en/of de houding van de vreemdeling. Het dossieronderzoek geeft geen aanleiding te veronderstellen dat het vaak voorkomt dat een aanvraag uitsluitend vanwege twijfel aan de goede bedoelingen van de vreemdeling wordt afgewezen.
Omdat in de Vc 2000 als toelichting op de vierde voorwaarde enkel een verklaring van de autoriteiten zoals omschreven in hoofdstuk 2 of een ambtsbericht van de DT&V als daar genoemd als voorbeeld worden genoemd van bescheiden op grond waarvan kan worden aangenomen dat is voldaan aan de vierde voorwaarde, wordt hier volstaan met de constatering dat de opmerkingen die hiervoor ten aanzien van voorwaarden 1 en 3 zijn gemaakt, in de praktijk ook tot gevolg hebben dat wordt geconcludeerd dat niet aan de vierde voorwaarde is voldaan.

6.4 De duur van buitenschuldprocedures

De advocatuur heeft naar voren gebracht dat veel tijd in procedures verstrijkt met het wachten op een reactie van diplomatieke vertegenwoordigingen op LP-aanvragen. Indien er geen reactie komt wordt dat in het nadeel van de vreemdeling uitgelegd. Er is dan immers nog niet gebleken dat geen LP zal worden verstrekt. De DT&V wacht vaak lang, omdat vertegenwoordigingen zelden verklaringen afgeven dat geen reisdocumenten worden verstrekt. De lange duur van procedures is ook een doorn in het oog van gemeenten en maatschappelijke organisaties. In combinatie met de hoge leges die voor een aanvraag om verlening van een buitenschuldvergunning betaald dienen te worden en de omstandigheid dat de vreemdeling geen opvang heeft gedurende de procedure, worden deze procedures door genoemde organisaties als heilloos getypeerd. De DT&V en de IND hebben aangegeven dat na december 2010 een andere werkwijze wordt gevolgd, waardoor het na die datum niet meer voor zou moeten kunnen komen dat buitenschuldprocedures (erg) lang duren.
De IND heeft niet weersproken dat buitenschuldprocedures voor december 2010 lang duurden.

Het dossieronderzoek heeft geleid tot bevestiging van de door gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten geuite klacht dat buitenschuldprocedures vaak lang duren. De buitenschuldprocedures in de onderzochte dossiers duurden gemiddeld iets meer dan tweeëneenhalf jaar. Dat is vijf keer langer dan de wettelijke beslistermijn van zes maanden. De commissie merkt op dat het hierbij hoofdzakelijk gaat om procedures die zijn gestart vóór 9 december 2010. Dit was het moment waarop de beleidsafdeling van de IND in een interne ambtsinstructie aan de medewerkers van de dienst de opdracht gaf buitenschuldaanvragen voortaan pas in behandeling te nemen als het resultaat van de bemiddeling door de DT&V bekend is en dit in een ambtsbericht met zwaarwegend advies is neergelegd.
Uit de vier zaken van na 9 december 2010 die de commissie heeft gezien, heeft de commissie de indruk gekregen dat de duur van buitenschuldprocedures sindsdien in algemene zin is afgenomen. De commissie heeft echter te weinig zaken van na 9 december 2010 gezien om te kunnen concluderen dat dit daadwerkelijk zo is. Dit ligt wel voor de hand, gelet op de werkwijze die sindsdien wordt toegepast.

Wat de commissie wel kan vaststellen is dat de gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten die zij heeft geïnterviewd over het algemeen niet op de hoogte zijn van de in december 2010 gewijzigde werkwijze van de IND bij het in behandeling nemen van en beslissen op buitenschuldaanvragen.

HOOFDSTUK 7

Knelpuntenanalyse

In dit hoofdstuk analyseert de commissie de knelpunten die zij uit het onderzoek heeft afgeleid. Eerst staat zij stil bij het uitgangspunt van het terugkeerbeleid en de kern van het buitenschuldbeleid. Daarna wordt ingegaan op de toepassing van het beleid in individuele zaken en op het karakter van het buitenschuldbeleid. Vervolgens reflecteert de commissie op de bestaande voorwaarden van het beleid en de manier waarop deze in de praktijk worden toegepast. Tot slot wordt kort ingegaan op de toetsing van de afwijzingsgronden en de thans bestaande procedures voor toetsing aan het buitenschuldbeleid.

7.1 Uitgangspunt terugkeerbeleid en kern van het buitenschuldbeleid

Uitgangspunt terugkeerbeleid door respondenten ter discussie gesteld

In de hoofdstukken 4 en 6 is gebleken dat de geïnterviewde maatschappelijke organisaties en advocaten, maar ook de geraadpleegde gemeenten, van mening zijn dat het uitgangspunt van het terugkeerbeleid - dat in beginsel iedere vreemdeling kan terugkeren naar zijn land van herkomst of eerder verblijf - in algemene zin niet aanvaardbaar is. De reden daarvoor is volgens hen dat het meer dan incidenteel voorkomt dat vreemdelingen buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten.

De ACVZ ziet het verschil van mening over het uitgangspunt van het terugkeerbeleid tussen de hierboven genoemde respondentengroepen enerzijds en de DMB, de DT&V en de IND anderzijds als een schijntegenstelling. Immers, met het formuleren van het buitenschuldbeleid heeft de Nederlandse overheid erkend dat zich situaties kunnen voordoen waarin dit uitgangspunt moet worden verlaten. De 'tegenstelling' legt wel de spanning bloot die bestaat tussen de omstandigheid dat de vreemdeling die zich op het buitenschuldbeleid beroept, geacht wordt te willen terugkeren en het feit dat hij een verblijfsvergunning aanvraagt. Bij de beoordeling van dergelijke situaties gaat het om de vraag of die vreemdeling in voldoende mate heeft aangetoond zich te hebben ingespannen om zelfstandig te vertrekken en of is gebleken dat het land van herkomst of eerder verblijf niet bereid is de vreemdeling toe te laten. Op grond van de enkele stelling dat er (te) weinig buitenschuldvergunningen worden verleend, kan naar de mening van de commissie niet worden geoordeeld dat het buitenschuldbeleid op zichzelf onredelijk is. Omdat het om uitzonderingsbeleid gaat dat is bedoeld voor een specifieke groep vreemdelingen die in een bijzondere situatie verkeert, wekt het bij de commissie geen bevreemding dat het aantal buitenschuldvergunningen dat wordt verleend, klein is. Dat de overheid er 'in beginsel' van uitgaat dat een vreemdeling die wil terugkeren naar zijn land van herkomst of eerder verblijf daartoe ook in staat is, acht de commissie in dit licht bezien niet onredelijk. In dit kader wijst de commissie er ook op dat zelfstandige terugkeer met facilitering door de IOM naar alle landen mogelijk is en plaatsvindt.[60]

60 Mits de vreemdeling in het bezit is van reisdocumenten.

Maar de kern van het buitenschuldbeleid wordt algemeen onderschreven

De hiervoor genoemde respondentengroepen hebben de kern van het buitenschuldbeleid - dat de vreemdeling alles moet doen wat redelijkerwijs van hem gevraagd kan worden om zelfstandig of met hulp van de DT&V zijn terugkeer te realiseren - als zodanig onderschreven.

Het uitgangspunt van het buitenschuldbeleid is dat de bewijslast om aan te tonen dat daadwerkelijk sprake is van een buitenschuldsituatie bij de vreemdeling ligt. De commissie benadrukt dat de enige materiële grond voor verlening van de buitenschuldvergunning feitelijk is: het buiten schuld niet kunnen verkrijgen van reisdocumenten die nodig zijn voor het zelfstandig vertrek naar het land van herkomst of eerder verblijf. De inspanningsverplichting die in dit kader op de vreemdeling rust, is gestoeld op het algemene bestuursrechtelijke principe dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.[61] Dit is voor buitenschuldaanvragen niet anders dan voor aanvragen voor andere reguliere verblijfsvergunningen.[62] Die onderbouwende gegevens en bescheiden moeten objectief verifieerbaar zijn, zodat de IND kan vaststellen of aan de voorwaarden voor verlening van de gevraagde verblijfsvergunning is voldaan. Dit neemt niet weg dat de Nederlandse overheid er belang bij heeft dat de vreemdeling zelfstandig vertrekt en zij dus alle reden heeft hem daar zo goed mogelijk bij te helpen.

Uit het dossieronderzoek leidt de commissie af dat het uitgangspunt van het terugkeerbeleid, noch de kern van het buitenschuldbeleid, in individuele buitenschuldzaken als zodanig ter discussie wordt gesteld. Geschillen in die zaken, maar ook de bredere discussie over het beleid in meer algemene zin, gaan voornamelijk over de manier waarop de DT&V en de IND de buitenschuldvoorwaarden interpreteren en toepassen.

7.2 Toepassing van het beleid in individuele zaken

Zoals in paragraaf 5.2 is opgemerkt, heeft de vreemdeling in een behoorlijk aantal van de bestudeerde dossiers naar de mening van de ACVZ evident onvoldoende inspanningen verricht om zelfstandig dan wel met hulp van de DT&V zijn terugkeer te realiseren en is dit door de DT&V en/of de IND in die gevallen terecht vastgesteld en op zorgvuldige wijze gemotiveerd. In die paragraaf is echter ook gebleken dat de rechter in 43% van de zaken waarin de vreemdeling opkwam tegen het besluit om geen buitenschuldvergunning te verlenen, oordeelde dat die motivering gebreken vertoonde. In 40% van het aantal zaken waarin het beroep door de rechter gegrond werd verklaard, is daarna alsnog een buitenschuldvergunning verleend. In die zaken heeft de vreemdeling dus een buitenschuldvergunning gekregen nadat de rechter had geoordeeld dat de afwijzende beschikking van de IND gebreken vertoonde. De commissie heeft

61 Artikel 4:2, tweede lid Algemene wet bestuursrecht.

62 Zie hiertoe ook de procedurele bepalingen voor het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als neergelegd in artikel 3.102 Vb 2000. Hierin is onder meer bepaald dat de vreemdeling bij de indiening van zijn aanvraag, voorzover redelijkerwijs mogelijk, de gegevens en bescheiden verschaft op basis waarvan kan worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de verlening, wijziging of verlenging.

geen zaken gezien waarin de vreemdeling naar haar mening aan alle voorwaarden van het beleid voldeed en hem desalniettemin uiteindelijk geen buitenschuldvergunning is verleend. Wel is gebleken dat buitenschuldprocedures vaak grillig verlopen. Daarmee wordt bedoeld dat in procedures één of meerdere beschikkingen op bezwaar werden ingetrokken, dat de rechter er vaak aan te pas moest komen voordat een vergunning werd verleend en dat procedures lang duurden.
Het is niet uit te sluiten dat er vreemdelingen zijn die vanwege de door de gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten genoemde belemmeringen (hoge leges, lange procedures en het ontberen van opvang) hebben afgezien van het starten van een buitenschuldprocedure. De commissie heeft niet kunnen onderzoeken of dit een groot aantal betreft, maar heeft daarvoor ook geen aanwijzingen. Advocaten en maatschappelijke organisaties hebben aangegeven eventuele hulpverzoeken in het kader van gestelde buitenschuldsituaties eerst zelf kritisch te beoordelen voordat een aanvraag wordt ingediend. De commissie heeft geen kansrijke zaken gezien die om wat voor reden dan ook voortijdig zijn beëindigd.

Verschillen van mening over invulling van de inspanningsverplichting in individuele zaken door deels open voorwaarden en ondoorzichtige toepassing daarvan

Hoewel alle respondenten het erover eens zijn dat van de vreemdeling die stelt buiten zijn schuld niet uit Nederland te kunnen vertrekken de nodige inspanningen mogen worden verwacht om dit te onderbouwen, bestaat er in individuele zaken vaak verschil van mening tussen de vreemdeling en zijn gemachtigde (en ook gemeenten en maatschappelijke organisaties) enerzijds en de DT&V en de IND anderzijds over de vraag hoe hoog de lat hierbij voor de vreemdeling redelijkerwijs mag worden gelegd. Uit de afgenomen interviews en het dossieronderzoek is gebleken dat dergelijke verschillen vooral ontstaan omdat voor de vreemdeling niet duidelijk is welke stappen hij concreet moet zetten om aan die inspanningsverplichting te voldoen. De ACVZ stelt vast dat die onduidelijkheid ontstaat en in stand gehouden wordt doordat van de vreemdeling wordt gevraagd 'alles in het werk te stellen' om de voor het vertrek benodigde reisdocumenten te verkrijgen, terwijl niet altijd wordt toegelicht wat dat in zijn geval concreet inhoudt. Volgens de gemeenten en maatschappelijke organisaties die de commissie heeft gesproken, wordt dit mede veroorzaakt door de manier waarop de voorwaarden in de Vc 2000 zijn geformuleerd. Ook de geïnterviewde advocaten hebben dit impliciet gesteld, door op te merken dat de voorwaarden door de DT&V en de IND op diverse manieren worden geïnterpreteerd en toegepast en dat dus van een eenduidige beoordeling niet altijd sprake is. Het dossieronderzoek heeft dit bevestigd.

Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, moet de vreemdeling die voor een buitenschuld-vergunning in aanmerking wil komen cumulatief aan de voorwaarden voldoen die daar zijn genoemd. Dit betekent dat aan *alle* daar beschreven voorwaarden moet zijn voldaan voordat een buitenschuldvergunning kan worden verleend. Cruciaal in de beoordeling is de vraag of volgens de DT&V sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie. Het is deze vierde voorwaarde die van doorslaggevende betekenis is in buitenschuldzaken, terwijl juist de aard en reikwijdte van deze voorwaarde en de interpretatie en toepassing daarvan de meeste vragen oproepen. Dit komt omdat de eerste drie voorwaarden weliswaar indicatief zijn voor beantwoording van de vraag of aan deze vierde voorwaarde is voldaan, maar bij deze beoordeling ook alle overige, niet limitatief omschreven feiten en omstandigheden kunnen worden betrokken die zien op de persoon van de vreemdeling en zijn specifieke situatie. In de toelichting op de vierde voorwaarde worden immers enkel twee voorbeelden genoemd van bescheiden op grond waarvan kan worden aangenomen dat sprake is van een buitenschuldsituatie.

Het gaat dan in de eerste plaats om een verklaring van de ambassade waarin staat dat de vreemdeling geen vervangend reisdocument krijgt, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan zijn gestelde identiteit en nationaliteit. Uit het onderzoek is gebleken dat in de praktijk aan een dergelijke verklaring doorslaggevende betekenis wordt toegekend. Als de vreemdeling deze verklaring over kan leggen, wat blijkens het onderzoek voorkomt, en er geen sprake is van contra-indicaties, dan krijgt hij een buitenschuldvergunning. Een buitenschuldsituatie wordt in de tweede plaats aangenomen als de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf een dergelijke verklaring niet afgeven (wat blijkens het onderzoek vaker voorkomt), maar uit een ambtsbericht met zwaarwegend advies van de DT&V blijkt dat de betreffende autoriteiten weigeren een (vervangend) reisdocument te verstrekken, hoewel zij de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling niet betwisten. De huidige formulering van de vierde voorwaarde laat in het ongewisse op grond van welke andere feiten en omstandigheden een buitenschuldsituatie nog meer zou kunnen worden aangenomen.

Het antwoord op de vraag óf sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat een vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, hangt blijkens de toelichting van de DMB af van de specifieke situatie in het individuele geval. De ACVZ constateert dat ook al bij de beoordeling van de eerste drie voorwaarden wordt gekeken naar de specifieke situatie van de vreemdeling en de concrete inspanningen die hij heeft verricht. Het is de commissie niet duidelijk waar in het kader van de beoordeling van de vierde voorwaarde in aanvulling op de eerste drie voorwaarden en de twee voorbeelden die in de toelichting op de vierde voorwaarde worden genoemd nog aan zou moeten worden gedacht om aan te tonen dat sprake is van een buitenschuldsituatie. Volgens de commissie brengt het hanteren van een combinatie van een aantal specifieke voorwaarden en een gedeeltelijk open norm een gevaar van willekeur met zich. Nu gekozen is voor het formuleren van specifiek beleid voor deze doelgroep, moet voor die doelgroep duidelijk zijn wat de daarbij behorende voorwaarden zijn en hoe zij aan die voorwaarden kan voldoen.

Dat de vierde voorwaarde in de praktijk niet altijd consistent wordt toegepast, is uit het dossieronderzoek gebleken. Soms wordt aan deze voorwaarde feitelijk geen zelfstandige betekenis toegekend. Het gaat dan enerzijds om zaken waarin wordt geconcludeerd dat aan deze voorwaarde is voldaan omdat aan de eerste drie voorwaarden is voldaan. Anderzijds betreft dit zaken waarin de aanvraag wordt afgewezen omdat de vreemdeling niet aan één van de eerste drie voorwaarden heeft voldaan, zonder dat daarnaast specifiek wordt beoordeeld of aan de vierde voorwaarde is voldaan. Meestal wordt dan overwogen dat betrokkene niet aan 'de voorwaarden' voor verlening van de verblijfsvergunning heeft voldaan. Het komt echter ook voor dat in de beoordeling wél zelfstandig aan de vierde voorwaarde wordt getoetst. Dat kan voor de vreemdeling zowel positief als negatief uitvallen. In een enkele zaak is geoordeeld dat de vreemdeling op papier weliswaar aan de eerste drie voorwaarden voldeed, maar oordeelde de DT&V op grond van zijn houding dat desalniettemin géén sprake was van een buitenschuldsituatie. Op grond van de gesprekken die de commissie met de DT&V heeft gevoerd, acht zij het aannemelijk dat dit vaker voorkomt. Daarentegen leert het onderzoek dat het ook voorkomt dat de vierde voorwaarde zelfstandig wordt beoordeeld ten voordele van de vreemdeling. In die gevallen is uit de beoordeling niet gebleken dat de vreemdeling aan de eerste drie voorwaarden voldeed, terwijl wél werd geconcludeerd dat sprake was van een buitenschuldsituatie.

7.3 Voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren

Het ligt voor de hand van een vreemdeling die stelt buiten zijn schuld niet te kunnen vertrekken te vragen aan te tonen of aannemelijk te maken dat hij eerst heeft geprobeerd zelfstandig zijn vertrek te realiseren. Onder de huidige voorwaarde wordt in dit kader van de vreemdeling verlangd dat hij zich aantoonbaar tot de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf heeft gewend en daar ter vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit de juiste gegevens heeft verstrekt. Daarnaast wordt van de vreemdeling gevraagd dat hij heeft geprobeerd op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen, waarmee vervolgens vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen. Als voorbeeld van zo'n andere wijze wordt in de Vc 2000 het aanschrijven van familieleden in het land van herkomst genoemd.

Naar de mening van de ACVZ is de diplomatieke vertegenwoordiging van het gestelde of vermoedelijke land van herkomst of eerder verblijf voor de vreemdeling die stelt buiten zijn schuld niet te kunnen vertrekken de eerst aangewezen instantie om te benaderen. Het is immers de taak van de ambassade of het consulaat om consulaire bijstand te verlenen. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de mogelijkheden hiertoe mede worden bepaald door de informatie die de vreemdeling over zijn identiteit en nationaliteit verschaft. Als die informatie onvoldoende aanknopingspunten bevat om de identiteit van de vreemdeling te kunnen vaststellen, kan dit ertoe leiden dat de vertegenwoordiging terughoudend is met het verstrekken van informatie over of het bevestigen van een door de vreemdeling gesteld bezoek.

De commissie stelt op grond van het uitgevoerde dossieronderzoek en de afgenomen interviews vast dat het regelmatig voorkomt dat de vreemdeling aanvoert dat hij niet kán aantonen dat hij zich tot de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf heeft gewend, omdat deze weigeren het bezoek te bevestigen. De DT&V heeft benadrukt dat een bevestiging door de autoriteiten niet perse is vereist om het bezoek aannemelijk te maken. Een en ander zou volgens de dienst ook kunnen blijken uit getuigenverklaringen, bonnetjes van de receptie en foto's. Op de website van de DT&V staat bij de toelichting op het formulier dat de vreemdeling moet invullen om de dienst om bemiddeling te vragen (voorwaarde 3) ook dat hij documentatie moet meesturen waarmee hij aantoont *of aannemelijk maakt* [cursivering ACVZ] dat het hem zelf niet is gelukt om reisdocumenten te bemachtigen, '*bijvoorbeeld* [cursivering ACVZ] een verklaring van de ambassade'.[63] In de Vc 2000 staat dat de vreemdeling zich *aantoonbaar* [cursivering ACVZ] tot de betreffende vertegenwoordiging moet hebben gewend. Het gebruik van het woord 'aantoonbaar' sluit aan bij het uitgangspunt dat het begrip 'buiten schuld' wordt opgevat als een objectief criterium, dat wordt beoordeeld aan de hand van objectief toetsbare bescheiden. De huidige formulering van deze voorwaarde kan naar de mening van de ACVZ moeilijk anders worden opgevat dan dat de vreemdeling moet *aantonen* dat hij zich tot de aangewezen diplomatieke vertegenwoordiging heeft gewend. De commissie heeft uit het dossieronderzoek de indruk gekregen dat een bevestiging van een gesteld bezoek door de diplomatieke vertegenwoordiging doorgaans ook door de IND en de DT&V als vereiste wordt gesteld bij beoordeling van deze voorwaarde. Zoals is vermeld, wordt het in de uitvoeringspraktijk soms echter voldoende geacht als de vreemdeling het gestelde bezoek *aannemelijk* heeft gemaakt.

---

63 Zie http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Terugkeer_en_vertrek/zelfstandig_vertrek/Bemiddelingsverzoek/index.aspx.

Van de vreemdeling wordt niet alleen gevraagd zijn pogingen om zelfstandig te vertrekken aan te tonen door te laten zien dat hij zich tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf heeft gewend, maar ook - als dat niet tot resultaat heeft geleid - dat hij heeft geprobeerd op andere manieren in het bezit te komen van documenten die zijn identiteit en nationaliteit aantonen, waarmee hij vervolgens een vervangend reisdocument kan krijgen. Het komt immers voor dat in het land van herkomst of eerder verblijf identiteitsondersteunende documenten voorhanden zijn. Te denken valt aan een geboorteakte, gegevens over de geboorte in een ziekenhuis, een identiteitskaart of een persoonlijk administratienummer, schooldiploma's, een rijbewijs, bescheiden betreffende het vervullen van militaire dienst of verklaringen en bescheiden van voormalige werkgevers, kerkelijke instanties, politieke organisaties, culturele verenigingen of belangen- en hulporganisaties. De commissie acht het alleszins redelijk van de vreemdeling te verlangen dat hij met hulp van derden probeert die documenten te bemachtigen.
Dit laat onverlet dat zowel gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten als de DT&V en de IND hebben opgemerkt dat moeilijk te controleren is of de vreemdeling dergelijke pogingen daadwerkelijk heeft ondernomen en wat de feitelijke strekking daarvan is geweest. Bovendien blijkt volgens alle respondenten uit de praktijk dat dergelijke pogingen zelden resultaat opleveren. Het dossieronderzoek heeft dit bevestigd. De commissie is geen zaken tegengekomen waarin de vreemdeling via derden in het bezit kwam van documenten die de door hem gestelde identiteit of nationaliteit konden onderbouwen. Niet uit te sluiten is dat deze omstandigheid er mede toe heeft geleid dat de DT&V en de IND in de praktijk toch vaak aan dit vereiste voorbij gaan, hoewel de AbRvS er zelfstandige betekenis aan heeft toegekend.

7.4 Voorwaarde 2: de vreemdeling heeft zich gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek

Uit het onderzoek is gebleken dat ook deze tweede voorwaarde van het buitenschuldbeleid in de praktijk niet altijd consequent wordt toegepast. De ACVZ heeft een aantal zaken gezien waarin de vreemdeling onder meer niet aan deze voorwaarde had voldaan, terwijl wel werd geconcludeerd dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kon vertrekken. De commissie heeft de indruk gekregen dat de waarde die aan deze voorwaarde wordt toegekend, afneemt naarmate de buitenschuldprocedure langer duurt. Zoals in paragraaf 5.2 is vermeld, heeft de rechter in een enkele zaak geoordeeld dat het niet zinvol was van de vreemdeling te verlangen dat hij zich nog tot de IOM zou wenden voor facilitering van zijn zelfstandig vertrek, omdat op grond van alle overige feiten en omstandigheden duidelijk was dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kon vertrekken.

De commissie stelt ook vast dat de manier waarop deze voorwaarde op dit moment wordt toegepast feitelijk niets zegt over de mate waarin de vreemdeling zich reële inspanningen heeft getroost om zelfstandig te vertrekken met facilitering van de IOM. Het gesprek dat plaatsvindt met de vreemdeling gebruikt de IOM om algemene informatie te verschaffen over zelfstandige terugkeer. Onder 'facilitering' verstaat de organisatie financiële of materiële ondersteuning bij terugkeer van de vreemdeling die over de benodigde reisdocumenten beschikt. De vreemdeling wordt zonder enig nader onderzoek op eigen verzoek in het bezit gesteld van een verklaring waarin de organisatie aangeeft zijn vertrek niet te kunnen faciliteren omdat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over een reisdocument. Dit doet de IOM bewust omdat de organisatie de verantwoordelijkheid voor het aantonen van de identiteit en de nationaliteit en het verkrijgen van de daarvoor benodigde ondersteunende documenten niet van de vreemdeling wil en kan overnemen.

De organisatie staat tevens huiverig tegenover het idee om het achterhalen van documenten met de inzet van IOM-missies in landen van herkomst te faciliteren, omdat zij nooit met zekerheid kan vaststellen dat het voor de vreemdeling zelf onmogelijk is om onderbouwende documenten te verkrijgen.

Zoals is gebleken in hoofdstuk 4 heeft de IOM ook bevestigd dat deze voorwaarde niets zegt over de concrete inspanningen van de vreemdeling. Bij de organisatie bestaat de indruk dat veel vreemdelingen een dergelijke verklaring vragen om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen en niet omdat ze daadwerkelijk facilitering wensen van hun zelfstandig vertrek. De IOM ervaart verzoeken van vreemdelingen om de hier bedoelde schriftelijke verklaring af te geven als een administratieve belasting.

7.5 Voorwaarde 3: de vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling gevraagd, zonder resultaat

Onduidelijkheid over bemiddelende en adviserende rol van de DT&V

Als het de vreemdeling zelf niet is gelukt om van de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf een (vervangend) reisdocument te krijgen, dan kan hij de DT&V vragen om hierin te bemiddelen. De commissie constateert dat gemeenten, maatschappelijke organisaties en advocaten iets anders onder bemiddeling verstaan dan de DT&V. De onduidelijkheid die hierover in de praktijk bestaat, kan bestaan omdat in het beleid niet is toegelicht wat de bemiddeling inhoudt. Eerstgenoemde respondentengroepen verwachten dat de DT&V de vreemdeling daadwerkelijk faciliteert bij het verkrijgen van documenten door heel concreet aan te geven welke stappen hij moet ondernemen om deze in zijn specifieke situatie te verkrijgen en dat de dienst het voor de vreemdeling mogelijk maakt die stappen daadwerkelijk te zetten, desnoods door daarvoor voorzieningen beschikbaar te stellen. De DT&V ziet het daarentegen als zijn taak de vreemdeling en zijn autoriteiten met elkaar in contact te brengen. De verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van de voor het vertrek benodigde documenten ligt primair bij de vreemdeling. De DT&V heeft in het bemiddelingsproces geen formele bevoegdheden, laat staan een leidende rol. Bovendien heeft de dienst vaak beperkt zicht op de overwegingen die aan handelingen van de twee partijen ten grondslag liggen. Vreemdelingen verschaffen niet altijd volledige en juiste informatie over hun identiteit en diplomatieke vertegenwoordigingen geven (mede hierom) niet altijd inzicht in de redenen voor de weigering om (vervangende) reisdocumenten te verstrekken.

Volgens de commissie bestaat er niet alleen onduidelijkheid over de bemiddelende rol van de DT&V, maar is ook onvoldoende duidelijk wat de adviserende rol van de organisatie precies inhoudt. De huidige formulering van voorwaarde 3 zou zo kunnen worden opgevat dat de DT&V de IND sec bericht over het resultaat van de bemiddeling. In de toelichting op deze voorwaarde wordt echter vermeld dat de dienst door middel van een ambtsbericht aan de IND zal aangeven of al dan niet sprake is van buitenschuld. Dit suggereert dat de dienst geacht wordt tevens te beoordelen of aan de vierde voorwaarde is voldaan, zoals in de praktijk ook gebeurt.

Nieuwe handelwijze buitenschuldaanvragen sinds december 2010

Uit het onderzoek is gebleken dat de IND buitenschuldaanvragen vóór 9 december 2010 regelmatig, maar niet altijd, afwees omdat niet was gebleken dat de bemiddeling van de DT&V niet het gewenste resultaat had opgeleverd, vanwege de omstandigheid dat

er door het uitblijven van een reactie van de autoriteiten simpelweg nog geen resultaat was. 9 december 2010 is de datum van het eerdergenoemde informatiebericht waarin de beleidsafdeling van de IND de medewerkers instrueerde buitenschuldaanvragen in alle gevallen direct af te wijzen als sprake is van één of meerdere van de in hoofdstuk 2 vermelde contra-indicaties of de vreemdeling niet op voorhand kan aantonen dat hij aan de eerste drie voorwaarden voldoet. Vanaf die datum is het dus feitelijk zo dat het alleen nog in het kader van ambtshalve beoordelingen in asielprocedures door de IND zo kan zijn dat de IND de DT&V vraagt om een ambtshalve advies. De bemiddeling van de DT&V en de beoordeling van de inspanningen van de vreemdeling door deze dienst vindt sindsdien dus plaats voorafgaand aan de aanvraag.

Ten aanzien van de wijze waarop de IND sinds 9 december 2010 buitenschuldaanvragen behandelt en beoordeelt, acht de commissie de bestuursrechtelijke bepalingen van belang die zien op het in behandeling nemen van aanvragen en de beoordeling daarvan, alsmede de wettelijke beslistermijn die voor aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen geldt.

Zoals vermeld mag van een vreemdeling die een buitenschuldaanvraag indient op grond van artikel 4:2, tweede lid van de Awb worden verwacht dat hij de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Op grond van artikel 4:5 Awb kan de IND besluiten de aanvraag niet te behandelen als die gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de vreemdeling de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door de IND gestelde termijn aan te vullen. Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat de aanvraag niet kan worden afgewezen op de enkele grond dat bepaalde gegevens ontbreken, omdat daarvoor nu juist de mogelijkheid tot aanvulling van de aanvraag bestaat. Tegenover de eisen die artikel 4:2, tweede lid van de Awb aan de vreemdeling stelt, staat artikel 3:2 van de Awb. Op grond van dit artikel rust op het beslissingsbevoegde bestuursorgaan, de IND, de verplichting bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te verzamelen. Deze bepaling kan (eveneens) vereisen dat de aanvrager op zijn verzoek (nog) een verlenging van de termijn wordt gegeven om de gegevens en bescheiden over te leggen die voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk zijn. Beslismedewerkers van de IND zijn door middel van het informatiebericht echter nadrukkelijk geïnstrueerd de buitenschuldaanvraag direct af te wijzen als blijkt dat zich bij indiening van de aanvraag één van de in hoofdstuk 2 vermelde afwijzingsgronden voordoet of op dat moment duidelijk is dat de vreemdeling niet cumulatief aan de eerste drie voorwaarden voldoet.
Naar de mening van de commissie is deze werkwijze in strijd met de Awb voor zover het gegevens en bescheiden betreft die noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of de vreemdeling aan de eerste twee voorwaarden voldoet, omdat de vreemdeling, de aanvrager, die gegevens over moet leggen. De omstandigheid dat de vreemdeling vóór het in behandeling nemen van de aanvraag wordt geadviseerd de aanvraag niet in te dienen en hem aan het loket wordt verteld dat deze direct zal worden afgewezen, maakt dit niet anders. Als de buitenschuldaanvraag wordt ingediend zonder overlegging van deze gegevens en bescheiden, moet de vreemdeling een redelijke termijn worden geboden om die alsnog over te leggen. Dit is in de kern niet anders dan de situatie waarin een vreemdeling een verblijfsvergunning aanvraagt voor het verrichten van arbeid in loondienst, terwijl bij de indiening van de aanvraag geen gegevens en bescheiden worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat de vreemdeling in dienst is van een werkgever. Hetzelfde geldt voor een vreemdeling die een verblijfsvergunning wil voor verblijf bij zijn echtgenote, terwijl gegevens en bescheiden ontbreken waaruit blijkt dat daadwerkelijk sprake is van een huwelijk met die persoon. In dergelijke situaties wordt de vreemdeling wél in staat gesteld de onvolledige aanvraag binnen een redelijke

termijn aan te vullen. Deze uit de Awb voortvloeiende verplichting geldt volgens de commissie strikt genomen níet als de vreemdeling bij de indiening van zijn aanvraag geen ambtsbericht van de DT&V overlegt. Hoewel een dergelijk bericht in de huidige situatie, waarin de DT&V beoordeelt of sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie, niet anders kan worden beschouwd dan als een bescheid dat noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag, is dit geen bescheid dat door de aanvrager kan worden overgelegd, maar een advies dat de DT&V uitbrengt aan de IND.

De wettelijke beslistermijn van zes maanden die geldt voor het geven van een beschikking op een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning, kan op grond van artikel 25, tweede lid, Vw 2000 ten hoogste voor zes maanden worden verlengd als voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is. Ook deze situatie doet zich bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen feitelijk niet voor. De DT&V kan niet worden beschouwd als een derde partij. Uit de toelichting op artikel 25 Vw 2000 blijkt immers dat 'derden' personen zijn die geen aanwijzingen van de minister in acht hoeven te nemen voor het door hen te verrichten onderzoek. Dit geldt niet voor medewerkers van de DT&V, omdat zij net als de IND-medewerkers onder de verantwoordelijkheid vallen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De reden voor de werkwijze die sinds 9 december 2010 wordt gehanteerd, is blijkens het hiervoor genoemde informatiebericht dat het in behandeling nemen van buitenschuld-aanvragen voordat er resultaat van de bemiddeling was, niet conform staand beleid was en dat met de nieuwe handelwijze wordt voorkomen dat de beslistermijn in deze zaken mede afhankelijk is van de tijd die de DT&V nodig heeft om onderzoek te doen en een ambtsbericht op te stellen. De commissie begrijpt dat het onwenselijk is dat in die zaken waarin dit lang duurt de beslistermijn wordt overschreden en constateert dat dit vóór 9 december 2010 regelmatig het geval is geweest.

Op grond van het vorenstaande kan worden vastgesteld dat de hiervoor genoemde bepalingen van de Awb en artikel 25, tweede lid, Vw 2000 strikt genomen geen oplossing bieden om dit te voorkomen. Naar de mening van de commissie zijn er echter ook andere manieren om te waarborgen dat de wettelijke beslistermijn niet wordt overschreden gedurende de periode die de DT&V nodig heeft om onderzoek te doen en het ambtsbericht op te stellen, en daarmee te bewerkstelligen dat de IND binnen die termijn de nodige kennis over de relevante feiten en omstandigheden kan vergaren en op grond daarvan tot een inhoudelijke beslissing op de aanvraag kan komen.
Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen per 1 oktober 2009, zijn met ingang van die datum de mogelijkheden voor opschorting van de beslistermijn uitgebreid. Voor aanvragen die zijn ingediend op of na 1 oktober 2009 en voor aanvragen waarvan de beslistermijn op of na 1 oktober 2009 nog niet is verstreken, kan de beslistermijn op grond van artikel 4:15, tweede lid onder a Awb ook worden opgeschort gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd.

Het spreekt voor zich dat de beslistermijn niet voor onbepaalde tijd kan worden opgeschort. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat LP-procedures lang kunnen duren. Dit lijkt met name het geval te zijn geweest ten tijde van de oprichting van de DT&V (1 januari 2007) en de eerste twee jaren daarna. De commissie heeft echter ook recentere zaken gezien, waarin de procedure ter verkrijging van een (vervangend) reisdocument langer, soms veel langer, dan één jaar duurde. Zoals in hoofdstuk vijf is gebleken, hebben IND-medewerkers in die zaken verschillende maatstaven gehanteerd om te

concluderen dat een antwoord van de autoriteiten op een dergelijke aanvraag niet langer binnen afzienbare tijd te verwachten was en de vreemdeling daarom geacht werd aan de voorwaarden voor verlening van de buitenschuldvergunning te hebben voldaan. Daarnaast kwam het voor dat buitenschuldaanvragen na enige tijd werden afgewezen op grond van de enkele omstandigheid dat niet was gebleken dat de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument niet het gewenste resultaat had opgeleverd, omdat de aanvraag nog in behandeling was bij de diplomatieke vertegenwoordiging.

Uit het dossieronderzoek is voorts gebleken dat er grote verschillen bestaan tussen de reactietermijnen van diplomatieke vertegenwoordigingen. De commissie realiseert zich dat de duur en het resultaat van de procedure ter verkrijging van een (vervangend) reisdocument niet alleen afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de betreffende autoriteiten, zoals door veel respondenten is benadrukt, maar dat deze ook worden beïnvloed door de medewerking van de vreemdeling. In die gevallen waarin het uitblijven van een reactie van de autoriteiten op grond van objectief verifieerbare feiten en omstandigheden is toe te schrijven aan de vreemdeling, bijvoorbeeld omdat deze aantoonbaar onvoldoende of onjuiste identificerende gegevens heeft verschaft, kan dit de vreemdeling naar de mening van de commissie worden tegengeworpen, ook vóórdat de uitkomst van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument bekend is. Als van een dergelijk verwijtbaar gedrag geen sprake is, komt echter de vraag op wanneer het aannemelijk is te achten dat er geen antwoord van de autoriteiten op deze aanvraag meer is te verwachten en het uitblijven van die reactie niet (langer) voor rekening en risico van de vreemdeling kan komen.

7.6 Voorwaarde 4: samenhangend geheel van feiten en omstandigheden

In paragraaf 7.2 is gebleken dat de huidige formulering van de vierde voorwaarde de voornaamste reden is voor de onduidelijkheid die over de inhoud, strekking en reikwijdte van het buitenschuldbeleid bestaat. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat deze voorwaarde van doorslaggevende betekenis is bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen, terwijl ze feitelijk een onbepaalde reikwijdte heeft. Aangenomen wordt dat de vreemdeling aan deze voorwaarde heeft voldaan, als aan de eerste drie voorwaarden is voldaan en overigens op grond van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie.

Als ervoor wordt gekozen specifiek beleid te hanteren voor een bepaalde groep vreemdelingen die in een vergelijkbare overmachtssituatie verkeert, dan moet duidelijk zijn hoe die situatie kan worden aangetoond of aannemelijk kan worden gemaakt. Het is evident dat enkel sprake kan zijn van ‘buitenschuld’ als de vreemdeling niet (langer) in enige mate zelf verantwoordelijk kan worden gehouden voor de omstandigheid dat hij niet kan vertrekken. Daarom ligt het voor de hand eerst te kijken naar de inspanningen die hij heeft verricht om zelfstandig te vertrekken en daarna of dat vertrek met hulp van de DT&V kan worden gerealiseerd. De commissie begrijpt dat de daadwerkelijke wil van de vreemdeling om te vertrekken hierbij van wezenlijke betekenis is. Hoewel zij in het uitgevoerde dossieronderzoek geen aanwijzingen heeft gevonden dat dit op grootschalige wijze voorkomt, leidt de commissie uit de afgenomen interviews af dat de vrijwilligheid van de vreemdeling in de praktijk regelmatig in psychologische of intentionele zin wordt geduid. Dit verhoudt zich niet tot de bepaling dat de buitenschuldaanvraag wordt beoordeeld op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden. De constatering dat de vreemdeling niet heeft voldaan aan zijn inspanningsverplichting om zelfstandig te vertrekken moet objectief controleerbaar zijn. Een intentie of houding is dat niet. Een handeling wel.

7.7 Toetsing van de afwijzingsgronden

In paragraaf 7.5 heeft de commissie haar zorgen geuit over de wijze waarop buitenschuldaanvragen met ingang van 9 december 2010 in behandeling worden genomen en de manier waarop de IND sindsdien beoordeelt of aan de inhoudelijke voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan. Zij heeft echter ook problemen met de wijze waarop de afwijzingsgronden worden toegepast, althans met de instructie die over deze toepassing is opgenomen in het eerdergenoemde informatiebericht. In dat bericht is bepaald dat een toetsing aan de inhoudelijke voorwaarden voor verlening van een buitenschuldvergunning alleen plaatsvindt als zich géén afwijzingsgronden voordoen. Dit betekent dus dat een toetsing aan deze contra-indicaties voorafgaat aan de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. In B14/3.3 Vc 2000 staat echter dat de aanvraag *kan* [cursivering ACVZ] worden afgewezen als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, hij niet bereid is een onderzoek naar TBC of TBC-behandeling te ondergaan, of hij een afwijzende beschikking op zijn asielaanvraag heeft ontvangen vanwege het toerekenbaar ontbreken van documenten die betrekking hebben op identiteit en nationaliteit. Het facultatieve karakter van de formulering van deze drie afwijzingsgronden kan naar de mening van de commissie niet anders worden opgevat dan als een verplichting tot het uitvoeren van een belangenafweging. Het is evident dat van een daadwerkelijke afweging van belangen alleen sprake kan zijn als daarbij alle relevante feiten en omstandigheden in het individuele geval worden betrokken. Dit betekent dat eerst aan deze afwijzingsgronden kan worden getoetst ná beoordeling van de vraag of aan de materiële voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan. Dit geldt niet voor de overige twee contra-indicaties, omdat deze als dwingende afwijzingsgronden zijn geformuleerd. Als de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken, of als hij op enig moment onjuiste gegevens heeft verstrekt om te bewerkstelligen dat hij in vreemdelingrechtelijke zin in een gunstiger positie komt te verkeren dan waarin hij zonder die onjuiste gegevens zou verkeren, wordt de aanvraag 'in ieder geval' afgewezen, zo staat in de Vc 2000. Deze formulering biedt dus wel de mogelijkheid om de aanvraag direct af te wijzen, zonder te beoordelen of aan de materiële voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan.

7.8 De procedures voor het verkrijgen van een buitenschuldvergunning

De buitenschuldvergunning kan op drie verschillende manieren worden verkregen:
1) Op grond van een ambtshalve toetsing door de IND in de asielprocedure;
2) Op grond van een ambtshalve toetsing door de DT&V tijdens de voorbereiding van het gedwongen vertrek uit Nederland; en
3) Op grond van een reguliere aanvraag die de vreemdeling indient bij de IND.

Zoals in paragraaf 2.2 is opgemerkt, is in de Vc 2000 bepaald dat de buitenschuldvergunning alleen via een ambtshalve toetsing in de asielprocedure kan worden verleend als de vreemdeling zich daarvóór tot de DT&V heeft gewend voor bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten en deze dienst in een ambtsbericht met zwaarwegend positief advies aan de IND heeft aangegeven dat sprake is van een buitenschuldsituatie. De commissie stelt vast dat dit zelden het geval zal zijn, omdat een asielaanvraag in de meeste gevallen het begin vormt van een traject dat is gericht op het verkrijgen van verblijfsrecht. Van een aan de asielaanvraag voorafgaand proces om het zelfstandig of gedwongen vertrek te realiseren, zal niet vaak sprake zijn.
De ACVZ heeft in het dossieronderzoek bij de IND één zaak gezien, waarin aan de

vreemdeling in een tweede asielprocedure ambtshalve een buitenschuldvergunning werd verleend. In dat dossier stelde de DT&V na de onherroepelijke afwijzing van de eerste asielaanvraag in het vertrekproces ambtshalve vast dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet kon vertrekken.

Wanneer een vreemdeling een eerste asielaanvraag indient, zonder dat daarvóór sprake is geweest van een of meerdere reguliere verblijfsrechtelijke procedures en/of een vertrekproces en de vreemdeling bij indiening van die aanvraag verklaringen aflegt waaruit zou kunnen worden afgeleid dat hij voor een buitenschuldvergunning in aanmerking wil komen, overweegt de IND ambtshalve dat hij niet in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning omdat (vooralsnog) niet is gebleken dat aan de voorwaarden is voldaan. De vreemdeling heeft zich immers nog niet gewend tot de autoriteiten van het land van herkomst ter verkrijging van reisdocumenten. Dat kan in dat stadium van de asielprocedure ook nog niet van hem worden verlangd omdat hij immers om bescherming tegen deze autoriteiten heeft verzocht. Buitenschuldvergunningen worden in asielprocedures dus overwegend ambtshalve geweigerd, zonder dat de IND inhoudelijk aan de voorwaarden toetst.

HOOFDSTUK 8

Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet wat de juridische voorwaarden zijn om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen, hoe de procedures eruit zien die hiervoor moeten worden gevolgd en hoeveel vergunningen er de laatste jaren zijn verleend. Daarnaast is geïnventariseerd in hoeverre andere EU-lidstaten beleid kennen dat vergelijkbaar is met het Nederlandse buitenschuldbeleid. Ook heeft de commissie verslag gedaan van haar onderzoek naar de ervaringen die diverse respondentengroepen hebben met het beleid en de toepassing daarvan in de praktijk. Vervolgens is bekeken hoe die zich verhouden tot de resultaten van het dossieronderzoek dat de commissie bij de IND heeft uitgevoerd. Tot slot zijn de knelpunten in kaart gebracht die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. In dit afsluitende hoofdstuk formuleert de commissie haar conclusies en aanbevelingen.

8.1 Uitgangspunt terugkeerbeleid, kern van het buitenschuldbeleid en de toepassing van het beleid in individuele zaken

Op grond van de knelpunten die de commissie in de paragrafen 7.1 en 7.2 uit de afgenomen interviews en het dossieronderzoek heeft afgeleid, komt zij tot de volgende conclusies.

Conclusies

1) **De commissie onderschrijft in algemene zin zowel het uitgangspunt van het terugkeerbeleid - dat *als regel* iedere vreemdeling kan terugkeren naar zijn land van herkomst of eerder verblijf - als de kern van het buitenschuldbeleid, die inhoudt dat de vreemdeling alles moet doen wat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd om zelfstandig of met behulp van de DT&V zijn terugkeer te realiseren;**

2) **Het dossieronderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd voor de juistheid van het onder velen bestaande idee dat het voorkomt dat aan vreemdelingen die daadwerkelijk buiten hun schuld niet kunnen vertrekken uiteindelijk géén buitenschuldvergunning wordt verleend. Daar waar het de uitkomsten van de gevoerde procedures betreft, is de toepassing van het beleid naar de mening van de commissie in lijn met de doelstelling van de wettelijke regeling;**

3) **Uit het dossieronderzoek is gebleken dat buitenschuldprocedures vaak grillig verliepen. In procedures werden betrekkelijk vaak beschikkingen op bezwaar ingetrokken (soms meer dan één keer in dezelfde procedure), de rechter moest er vaak aan te pas komen voordat een vergunning werd verleend en procedures duurden lang;**

4) **Gelet op de doelstelling van het beleid, het bieden van een verblijfsgrondslag voor vreemdelingen die wel wíllen, maar niet kúnnen vertrekken, en de omstandigheid dat de uiteindelijke uitkomsten van de gevoerde procedures in overeenstemming zijn met deze doelstelling, ziet de commissie geen**

aanleiding het buitenschuldbeleid naar andere doelgroepen uit te breiden;

5) **De toetsing aan de voorwaarden voor verlening van een buitenschuldvergunning vindt in de praktijk niet altijd op eenduidige en consistente wijze plaats en roept daarom vragen op;**

6) **Het is onder meer de formulering van die voorwaarden in de Vc 2000 die ruimte biedt voor een ondoorzichtige beoordeling van buitenschuldaanvragen en ambtshalve toetsingen aan het buitenschuldbeleid. Het is de interpretatie en toepassing van de vierde voorwaarde ('een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden') die het meest ter discussie staat.**

De opmerkingen die de commissie in paragraaf 7.2 heeft gemaakt over de toepassing van het buitenschuldbeleid in de praktijk doen onvermijdelijk de vraag rijzen of er voldoende aanleiding is specifiek beleid te hanteren voor vreemdelingen die stellen buiten hun schuld niet uit Nederland te kunnen vertrekken. De ACVZ vindt van wel. Uit de cijfers blijkt dat een niet onaanzienlijk aantal vreemdelingen de laatste jaren een beroep heeft gedaan op deze specifieke overmachtssituatie. En hoewel het aantal gevallen beperkt van omvang is, stelt de commissie vast dat het toch meer dan incidenteel voorkomt dat het gestelde land van herkomst of eerder verblijf niet meewerkt aan de terugkeer van de vreemdeling. Voor deze vreemdelingen is dit beleid een uitkomst. Als het buitenschuldbeleid zou worden afgeschaft, dan zouden feiten en omstandigheden die samenhangen met het buiten schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf alleen nog kunnen worden meegewogen in het kader van een verzoek om toepassing van de discretionaire bevoegdheid, die daar naar haar aard niet voor is bedoeld. Bovendien zou dit tot gevolg hebben dat vaker dan nu een beroep op die bevoegdheid wordt gedaan. De commissie is van mening dat het buitenschuldbeleid voor de hier bedoelde groep vreemdelingen meerwaarde heeft, maar dat de in hoofdstuk 7 besproken knelpunten moeten worden verholpen.

Aanbeveling I:

Handhaaf het buitenschuldbeleid. Breid het beleid niet uit tot andere doelgroepen. Pas het beleid en de toepassing ervan op de hierna voorgestelde wijze aan.

8.2 Voorwaarde 1: de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren

In paragraaf 7.3 is gebleken dat de praktische toepassing van het eerste deel van de eerste voorwaarde (de vreemdeling heeft zich aantoonbaar tot de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf gewend en heeft daar ter vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit de juiste gegevens verstrekt) niet geheel overeenkomt met de formulering in de Vc 2000. De commissie stelt vast dat het in het kader van de bewijslast en de inspanningsverplichting wezenlijk verschil maakt of van de vreemdeling wordt verwacht dat hij zijn bezoek aan de diplomatieke vertegenwoordiging aantoont, of dat hij dit aannemelijk moet maken.

Conclusie

7) **Gelet op de terughoudendheid die diplomatieke vertegenwoordigingen betrachten bij het verstrekken van informatie over of het bevestigen van een bezoek door de vreemdeling, is de bewijslast die op grond van de huidige formulering van het eerste deel van de eerste voorwaarde in de Vc 2000 op dit punt op de vreemdeling rust, te zwaar. De commissie is van mening dat de formulering van de voorwaarde in overeenstemming moet worden gebracht met de door de DT&V omschreven uitvoeringspraktijk.**

Aanbeveling II:

Pas de formulering van de eerste voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:
'De vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging (...)'.

Toelichting

Het 'wenden tot' kan zowel schriftelijk als in persoon plaatsvinden. De commissie is van mening dat van de vreemdeling redelijkerwijs mag worden verlangd dat hij het op beide manieren probeert, voor zover de diplomatieke vertegenwoordiging beide mogelijkheden biedt.
Het spreekt voor zich dat het aan de DT&V is en blijft om te bepalen of aan de hand van de door de vreemdeling overgelegde informatie en bescheiden bij de diplomatieke vertegenwoordiging wordt geverifieerd of het gestelde bezoek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Op basis van hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 7.3, is het voor de commissie duidelijk dat ook het tweede deel van de eerste voorwaarde (de vreemdeling heeft geprobeerd op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen om Nederland te verlaten) in de praktijk niet op eenduidige wijze wordt beoordeeld en toegepast. Soms wordt er in het geheel niet gekeken of de vreemdeling met hulp van derden heeft geprobeerd identiteitsondersteunende documenten te verkrijgen, soms wel. In laatstgenoemde gevallen wordt de ene keer niet aan de vreemdeling tegengeworpen dat niet is gebleken dat hij bedoelde pogingen heeft ondernomen, terwijl dit de andere keer wel gebeurt, soms zelfs terwijl uit een schriftelijke verklaring van de ambassade blijkt dat de vreemdeling niet in het bezit wordt gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit. Dit laatste is volgens de ACVZ niet in lijn met de strekking van de buitenschuldregeling, omdat juist een dergelijke verklaring in de toelichting op de vierde voorwaarde is genoemd als voorbeeld van een objectief, verifieerbaar bescheid op grond waarvan wordt aangenomen dat sprake is van een buitenschuldsituatie.

Conclusie

8) **Het tweede deel van de eerste voorwaarde wordt in de praktijk niet consistent beoordeeld en toegepast. Op grond van het vorenstaande bestaat aanleiding voor dit deel van de eerste voorwaarde zowel de formulering van de beleidsregel, als de toepassingspraktijk aan te passen.**

Aanbeveling III:

Pas de formulering die volgt na het tweede opsommingsteken onder de toelichting op de eerste voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:
'Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij probeert op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen (…), tenzij uit een schriftelijke dan wel mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit'.

Toelichting

Deze formulering sluit volgens de commissie niet alleen beter aan bij de toelichting op de vierde voorwaarde in de Vc 2000, maar houdt ook rekening met de omstandigheid dat een verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging niet altijd op schrift wordt gesteld, maar ook mondeling kan worden gegeven, bijvoorbeeld in het kader van een door de DT&V begeleide presentatie van de vreemdeling aan die autoriteiten. Ook aan een mondelinge verklaring met deze strekking kent de DT&V nu al grote betekenis toe bij het opstellen van een ambtsbericht met zwaarwegend advies aan de IND.

Het vorenstaande laat onverlet dat dit deel van de eerste voorwaarde moeilijk te controleren blijft, terwijl er op zich goede redenen zijn om dit vereiste te stellen. Gelet hierop is het volgens de commissie gewenst om in het beleid ten minste meer duidelijkheid te geven over de vraag wat in dit kader van de vreemdeling wordt verwacht.

Aanbeveling IV:

a) Neem in de toelichting op het tweede deel van de eerste voorwaarde een niet limitatieve lijst op van (soorten) documenten waarmee de gestelde identiteit en nationaliteit kan worden onderbouwd; en

b) Voeg hieraan toe dat de vreemdeling van iedere gestelde poging ten minste een afschrift van het verzoek over moet leggen, alsmede een bewijs van verzending van de brief of e-mail.

Toelichting

Voor beantwoording van de vraag welke documenten en bescheiden in dit kader zouden kunnen worden overgelegd, kan de DT&V, zoals nu ook gebeurt, aanknopingspunten zoeken in verslagen van eventuele asielgehoren, verslagen van zittingen voor reguliere ambtelijke hoorcommissies die in het kader van eerdere verblijfsrechtelijke procedures hebben plaatsgevonden en, vanzelfsprekend, in de eventuele terugkeergesprekken die de dienst eerder met de vreemdeling heeft gevoerd.
Naar de mening van de commissie is en blijft het aan de DT&V om te bepalen in hoeverre de door de vreemdeling gestelde pogingen aannemelijk zijn te achten en of aan de hand van de door hem overgelegde afschriften en verzendbewijzen wordt geverifieerd of deze daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

8.3 Voorwaarde 2: de vreemdeling heeft zich gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek

Zoals is gebleken uit het onderzoek en in paragraaf 7.4 is toegelicht, wordt ook deze tweede voorwaarde van het buitenschuldbeleid in de praktijk niet altijd consequent toegepast. Bovendien zegt de huidige invulling van deze voorwaarde feitelijk niets over de daadwerkelijke inspanning van de vreemdeling om zelfstandig te vertrekken.

Conclusie

9) Het uitgevoerde onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat aanleiding bestaat de tweede voorwaarde van het buitenschuldbeleid kritisch te bezien.

De commissie ziet hiertoe twee mogelijkheden: het anders formuleren en toepassen van de voorwaarde of de afschaffing ervan. De eerstgenoemde mogelijkheid zou kunnen inhouden dat de IOM door middel van een intensieve samenwerking met de vreemdeling hem daadwerkelijk zou assisteren bij het achterhalen van ondersteunende documenten. Gelet op de eigen taakopvatting van de organisatie en het voorbehoud dat zij op dit punt heeft gemaakt, kan de tweede voorwaarde feitelijk niet anders worden vormgegeven dan dat nu het geval is. Omdat dit niets zegt over de daadwerkelijke inspanningen van de vreemdeling, kan deze voorwaarde naar de mening van de commissie worden geschrapt.

Aanbeveling V:

Stel niet langer de voorwaarde dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek en dat deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat hij stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten.

Toelichting

De IOM heeft bij de commissie aangegeven geen bezwaar te hebben tegen afschaffing van deze voorwaarde omdat een vreemdeling zich ook buiten het kader van een buitenschuldprocedure op ieder moment tot de organisatie kan wenden voor facilitering van het zelfstandig vertrek.

8.4 Voorwaarde 3: de vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling gevraagd, zonder resultaat

Onduidelijkheid over de bemiddelende rol van de DT&V

In paragraaf 7.5 is geconstateerd dat er onder maatschappelijke organisaties, gemeenten en rechtshulpverleners onduidelijkheid bestaat over de bemiddelende rol van de DT&V. Die onduidelijkheid kan volgens de commissie bestaan omdat in het beleid niet is toegelicht wat die bemiddeling inhoudt.

Conclusie

10) Omdat in het beleid niet is toegelicht wat onder de bemiddeling van de DT&V kan worden verstaan, bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag wat de dienst in het kader van de derde voorwaarde voor de vreemdeling kan betekenen.

In paragraaf 7.5 zijn ook de complexe omstandigheden geschetst waarin de DT&V moet opereren bij de bemiddeling tussen de vreemdeling en de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf. De commissie is van mening dat de mogelijkheden van de dienst om meer dan nu daadwerkelijk overeenstemming tussen deze partijen te bereiken vanwege die omstandigheden niet moeten worden overschat. Om verwarring over de rol van de DT&V in de toekomst te voorkomen, zou het wel goed zijn als in de Vc 2000 preciezer wordt geformuleerd wat de dienst in dit kader voor de vreemdeling kan betekenen. Op dit moment houdt dat feitelijk in dat de DT&V op grond van de gegevens die de vreemdeling verstrekt ten behoeve van hem een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument indient bij de diplomatieke vertegenwoordiging. Vaak, maar niet altijd, bekijkt de dienst op grond van die en ambtshalve bekende gegevens of, en zo ja welke, ondersteunende documenten de vreemdeling eventueel nog met hulp van derden zou kunnen proberen te verkrijgen. Dat hoeven niet perse documenten te zijn die nodig zijn voor het verkrijgen van een vervangend reisdocument, maar kunnen alle documenten zijn die de gestelde identiteit op enige wijze aannemelijk maken. Deze hulp zou de dienst naar de mening van de commissie altijd moeten aanbieden. Het zou goed zijn als de dienst daarnaast, uit het oogpunt van extra dienstverlening en volledige informatievoorziening, landgebonden informatie beschikbaar zou stellen over de voorwaarden die de betreffende autoriteiten stellen aan de afgifte van een (vervangend) reisdocument. Op dit moment is op de website van de DT&V weliswaar een overzicht van diplomatieke vertegenwoordigingen opgenomen die linken bevat naar de betreffende websites,[64] maar de commissie zou graag zien dat die landgebonden informatie op één plek en in één overzicht beschikbaar wordt gesteld. Op die manier wordt het voor de vreemdeling duidelijk(er) wat hij moet doen om:

1) (wederom) in het bezit te komen van een paspoort;
2) een vervangend reisdocument te verkrijgen; en
3) documenten te achterhalen waarmee hij zijn identiteit anderszins aannemelijk kan maken.

Aanbeveling VI:

a) Pas de formulering van de derde voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:
'hij [de vreemdeling] heeft de DT&V verzocht ten behoeve van hem een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument in te dienen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze aanvraag heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd';

b) Neem in de toelichting op deze voorwaarde op dat de DT&V in het kader van dit verzoek ook, op grond van alle voorhanden zijnde informatie, aangeeft of, en zo ja welke, ondersteunende documenten de vreemdeling redelijkerwijs nog met hulp van derden zou moeten proberen te verkrijgen;

64 Op de website van de DT&V is een link opgenomen naar de website http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ambassades-consulaten-en-overige-vertegenwoordigingen#ref-minbuza.

c) Stel, bij voorkeur op de websites van de DT&V en het ministerie van Buitenlandse Zaken, een overzicht beschikbaar van informatie over de voorwaarden die landen van herkomst stellen aan de afgifte van (vervangende) reisdocumenten.

Toelichting

Voor het ad b) genoemde onderzoek kan de in aanbeveling IV voorgestelde niet limitatieve lijst van (soorten) identiteitsondersteunende documenten als vertrekpunt worden genomen. Zoals daar is opgemerkt, kan de DT&V zich hierbij baseren op informatie uit het IND- en het eigen dossier en al hetgeen de vreemdeling overigens over zijn leven heeft verteld. Het spreekt voor zich dat het ad c) voorgestelde overzicht in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken zou moeten worden opgesteld.

Onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de DT&V en de IND

In paragraaf 7.5 is gebleken dat de DT&V zich in zijn ambtsbericht met zwaarwegend advies niet alleen uitspreekt over de vraag of aan de derde voorwaarde is voldaan, maar dat deze dienst ook beoordeelt of op grond van alle relevante feiten en omstandigheden kan worden vastgesteld dat sprake is van een buitenschuldsituatie (de huidige vierde voorwaarde). Bij die toetsing beoordeelt de dienst logischerwijs ook of aan de eerste twee voorwaarden van het beleid is voldaan. Uit het onderzoek is echter ook gebleken dat de IND buitenschuldaanvragen sinds 9 december 2010 direct afwijst als niet op voorhand is gebleken dat de vreemdeling cumulatief aan de eerste drie voorwaarden voldoet.

Conclusie

11) In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de precieze taakverdeling tussen de DT&V en de IND omdat beide instanties deels dezelfde voorwaarden beoordelen.

De commissie is van mening dat zou moeten worden verduidelijkt hoe de taken en bevoegdheden van de DT&V en de IND zich tot elkaar verhouden bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen. In die gevallen waarin de DT&V om advies wordt gevraagd, beoordeelt de dienst of sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet kan vertrekken.

Aanbeveling VII:

a) Omschrijf in de Vc 2000 duidelijk hoe de taken en bevoegdheden van de DT&V en de IND zich tot elkaar verhouden bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen;

b) Neem hierbij specifiek op dat de DT&V in zijn ambtsbericht met zwaarwegend advies aan de IND beoordeelt of sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken als bedoeld in voorwaarde 4.

Toelichting

Naar de mening van de commissie is de DT&V, als uitvoerder van het terugkeerbeleid en organisatie die werkt op basis van case-management, het beste in staat om te boordelen of sprake is van administratieve vertrekbelemmeringen die buiten de invloedssfeer van de vreemdeling liggen. Gelet hierop ligt het voor de hand de beoordeling van de vraag of sprake is van een buitenschuldsituatie als bedoeld in voorwaarde 4 bij de DT&V te blijven beleggen. Dit zou naar de mening van de commissie moeten betekenen dat de IND zich beperkt tot beoordeling van de volgende vragen:

1) *Heeft de vreemdeling voldaan aan de formele vereisten voor indiening van de aanvraag?;*
2) *Is sprake van één of meerdere van de imperatieve afwijzingsgronden (voorafgaand aan de verdere inhoudelijke beoordeling van de aanvraag) of bestaat aanleiding in het concrete geval één of meerdere van de facultatieve afwijzingsgronden toe te passen? (nadat de verdere inhoudelijke beoordeling van de aanvraag heeft plaatsgevonden);*
3) *Verblijft de vreemdeling zonder verblijfstitel in Nederland en voldoet hij niet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning?*
4) *Is op voorhand duidelijk dat niet is gebleken en niet aannemelijk is gemaakt dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn gestelde land van herkomst of land(en) van eerder verblijf?*

Als het antwoord op de eerste vraag 'nee' luidt, kan de IND de aanvraag (na het bieden van een redelijke termijn om het geconstateerde verzuim te herstellen) buiten behandeling stellen. In die gevallen waarin sprake is van één of meer van de thans bestaande imperatieve afwijzingsgronden, de vreemdeling wél een verblijfstitel heeft of voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning, of op voorhand duidelijk is dat niet is gebleken en niet aannemelijk is gemaakt dat de vreemdeling zich tot de diplomatieke vertegenwoordiging heeft gewend, zou de IND de aanvraag voor de verblijfsvergunning zonder een ambtsbericht van de DT&V over het resultaat van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument kunnen afwijzen. De onder 2, 3 en 4 geformuleerde omstandigheden voorkomen dat kennelijk ongegronde aanvragen moeten worden doorgezonden naar de DT&V.

Bezwaren tegen handelwijze buitenschuldaanvragen sinds december 2010

In paragraaf 7.5 is de handelwijze toegelicht die de IND sinds 9 december 2010 hanteert bij het in behandeling nemen en beoordelen van buitenschuldaanvragen. De commissie heeft niet alleen bezwaren tegen deze handelwijze, maar beschouwt ook de daarvóór bestaande beslispraktijk als problematisch. Zij vindt het belangrijk ook die bezwaren te uiten, omdat deze opnieuw aan de orde zouden kunnen zijn als de huidige handelwijze wordt aangepast op de hieronder bepleite manier.

De commissie is feitelijk in paragraaf 7.5 al tot de volgende conclusie gekomen ten aanzien van de huidige handelwijze.

Conclusie

12) De sinds december 2010 bestaande handelwijze ten aanzien van het in behandeling nemen en beoordelen van buitenschuldaanvragen is in strijd met artikel 4:2, tweede lid, juncto de artikelen 3:2 en 4:5 Awb, omdat de vreemdeling sindsdien niet langer een redelijke termijn wordt geboden om de gegevens en bescheiden over te leggen die voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk zijn en de IND hierdoor feitelijk niet voldoet aan de verplichting om bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te verzamelen.

Zoals in hoofdstuk 5 en paragraaf 7.5 duidelijk is geworden, hebben IND-medewerkers vóór 9 december 2010 in buitenschuldzaken verschillende maatstaven gehanteerd om te concluderen dat een antwoord van de autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument niet langer binnen afzienbare tijd te verwachten was en de vreemdeling daarom geacht werd aan de voorwaarden voor verlening van de buitenschuldvergunning te hebben voldaan. Daarnaast kwam het voor dat buitenschuldaanvragen na enige tijd werden afgewezen op grond van de enkele omstandigheid dat niet was gebleken dat de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument niet het gewenste resultaat had opgeleverd, omdat de aanvraag nog in behandeling was bij de diplomatieke vertegenwoordiging. Een dusdanig pluriforme interpretatie en toepassing van de derde voorwaarde acht de ACVZ onwenselijk. Voorkomen moet worden dat een dergelijke beslispraktijk opnieuw kan ontstaan als buitenschuldaanvragen weer in behandeling worden genomen in lijn met de in paragraaf 7.5 genoemde bepalingen in de Awb.

Conclusie

13) **Vóór 9 december 2010 was sprake van een pluriforme interpretatie en toepassing van de derde voorwaarde. Terugkijkend was toentertijd vanuit het oogpunt van rechtszekerheid sprake van een onwenselijke beslispraktijk.**

Zoals vermeld in paragraaf 7.5, is het doel van de sinds december 2010 bestaande handelwijze dat voorkomen wordt dat de beslistermijn in deze zaken mede afhankelijk is van de tijd die de DT&V nodig heeft om onderzoek te doen en een ambtsbericht met zwaarwegend advies op te stellen. Dat kan naar de mening van de commissie echter ook worden voorkomen op een andere manier, die niet op gespannen voet staat met de hiervoor genoemde bepalingen in de Awb.
De commissie ziet niet in waarom de IND in buitenschuldzaken bij een dreigende overschrijding van de wettelijke beslistermijn van zes maanden niet aan de vreemdeling zou kunnen vragen in te stemmen met opschorting van die termijn tot het moment dat het voor de beoordeling van de aanvraag benodigde ambtsbericht van de DT&V is ontvangen. Dat ambtsbericht zou de IND overigens pas nodig hebben als de vreemdeling heeft voldaan aan de formele vereisten voor het in behandeling nemen van de aanvraag, zich geen imperatieve afwijzingsgronden voordoen, de IND heeft vastgesteld dat de vreemdeling zonder verblijfstitel in Nederland verblijft en hij niet voldoet niet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning en de vreemdeling op voorhand heeft aangetoond of aannemelijk heeft gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging(en).
In die gevallen waarin de vreemdeling om wat voor reden dan ook niet zou instemmen met opschorting van de beslistermijn, zou de IND naar de mening van de commissie goede redenen hebben om de aanvraag alsnog af te wijzen. Zonder zwaarwegend advies van de DT&V kan de dienst dan immers niet beoordelen of de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor verlening van de buitenschuldvergunning. Op deze wijze zou de IND meer dan nu invulling geven aan de uit artikel 3:2 Awb voortvloeiende verplichting om bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te verzamelen.

De DT&V heeft aangegeven dat de meeste bemiddelingstrajecten in het kader van buitenschuldaanvragen tegenwoordig binnen zes maanden zijn afgerond. Hierbij heeft de dienst gerekend vanaf het moment dat de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument is ingediend bij de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf. Het spreekt voor zich dat er enige tijd zit tussen het moment waarop de vreemdeling zijn buitenschuldaanvraag indient bij de IND en het moment waarop de DT&V de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument indient. Het is voorstelbaar

dat de IND na het in behandeling nemen van de buitenschuldaanvraag bij het uitblijven van een ambtsbericht van de DT&V met een zwaarwegend advies en een dreigende overschrijding van de wettelijke beslistermijn, bijvoorbeeld vijf maanden na indiening van de buitenschuldaanvraag, aan de vreemdeling vraagt ermee in te stemmen dat de beslistermijn voor de duur van zes maanden wordt opgeschort.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of aanleiding bestaat de wettelijke beslistermijn op deze wijze op te schorten, zou moeten worden onderzocht of de omstandigheid dat nog geen uitsluitsel van de betreffende autoriteiten is verkregen, de vreemdeling te verwijten valt. Hiertoe zou de IND, voorafgaand aan het moment dat de dienst de vreemdeling toestemming vraagt om de wettelijke beslistermijn op te schorten, de DT&V kunnen vragen te berichten over de voortgang van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument en daarbij aan te geven of de vreemdeling onvolledige of onjuiste informatie heeft verschaft, of dat hij bij de diplomatieke vertegenwoordiging uitdrukkelijk heeft aangegeven dat hij niet wil terugkeren. Dit moet op basis van objectief verifieerbare feiten en omstandigheden kunnen worden vastgesteld. Als dat het geval is, dan is duidelijk dat de vreemdeling verwijtbaar niet aan de derde voorwaarde voldoet en kan de IND de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar het (tussen)bericht van de DT&V. Dat kan natuurlijk ook eerder als de DT&V de IND al daarvoor een bericht met deze strekking heeft toegestuurd. Als van dergelijke verwijtbare handelingen geen sprake is, zou de IND de beslissing op de aanvraag moeten aanhouden, omdat de DT&V in dat geval nog niet in staat is om te beoordelen of aan de derde voorwaarde is voldaan.

Als de autoriteiten in kwestie daarna ondanks alle inspanningen van de vreemdeling en de DT&V nog niet hebben beslist op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument, en uit een tweede tussenbericht van de DT&V is gebleken dat dit de vreemdeling niet te verwijten valt, dan is naar de mening van de commissie de tijd gekomen om de vreemdeling het voordeel van de twijfel te geven en hem de gevraagde verblijfsvergunning te verlenen. Het is naar de mening van de ACVZ legitiem die vergunning in te trekken of niet te verlengen als blijkt dat die autoriteiten alsnog een (vervangend) reisdocument afgeven. Het spreekt voor zich dat de DT&V bij een dergelijke mogelijkheid ook na de verlening van de verblijfsvergunning door de IND actief met genoemde autoriteiten over de afgifte van een (vervangend) reisdocument in contact zou moeten blijven.

Aanbeveling VIII:

a) Beëindig de sinds 9 december 2010 bestaande praktijk die inhoudt dat buitenschuldaanvragen direct worden afgewezen als niet is gebleken dat cumulatief aan de eerste drie voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan, zonder dat de vreemdeling in staat is gesteld de gegevens en bescheiden over te leggen die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag en de IND de nodige kennis over de relevante feiten en omstandigheden heeft vergaard op grond waarvan een inhoudelijke beslissing op de aanvraag kan worden genomen;

b) Ga in plaats daarvan over tot een inhoudelijke beoordeling van de buitenschuldaanvraag als is gebleken dat de vreemdeling heeft voldaan aan de formele vereisten voor indiening van de aanvraag;

c) Laat de IND hiertoe eerst beoordelen of sprake is van een kennelijk ongegronde aanvraag. Dit is het geval wanneer:
- **sprake is van één of meer van de imperatieve afwijzingsgronden;**

- **de vreemdeling in het bezit is van een verblijfstitel en voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning; of**
- **op voorhand duidelijk is dat niet is aangetoond en niet aannemelijk is gemaakt dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf;**

d) Schort de wettelijke beslistermijn van zes maanden bij dreigende overschrijding met instemming van de vreemdeling voor de duur van zes maanden op als uit een (tussen)bericht van de DT&V is gebleken dat de omstandigheid dat nog geen beslissing van de betreffende autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument is verkregen, de vreemdeling niet te verwijten valt;

e) Beoordeel vóór het verstrijken van de opschortingstermijn aan de hand van een (nieuw) ambtsbericht van de DT&V op grond van objectief verifieerbare feiten en omstandigheden opnieuw of het uitblijven van een beslissing van de autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument de vreemdeling te verwijten valt;

f) Wijs de aanvraag af als dit het geval is, maar verleen de buitenschuldvergunning als dit niet zo is.

Toelichting

Als buitenschuldaanvragen op deze manier zouden worden behandeld, wordt voorkomen dat vreemdelingen voor onbepaalde tijd in onzekerheid blijven over de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument die de DT&V ten behoeve van hen heeft ingediend bij de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf (en daarmee over de buitenschuldaanvraag), is gegarandeerd dat buitenschuldaanvragen op dit punt gelijk worden behandeld en kan de IND beslissen binnen de wettelijke beslistermijn.

8.5 Voorwaarde 4: samenhangend geheel van feiten en omstandigheden

In de paragrafen 7.2 en 7.6 is gebleken dat de gedeeltelijk open norm in de vierde buitenschuldvoorwaarde voeding geeft aan interpretatieverschillen over de door de vreemdeling verrichte inspanningen en dat deze ruimte biedt voor een pluriforme en ondoorzichtige beoordeling van buitenschuldaanvragen. Dat is in de ogen van de commissie onwenselijk.

Conclusie

14) Er zijn gegronde redenen om de bestaande open norm in de huidige vierde voorwaarde van het buitenschuldbeleid af te bakenen.

Daarbij moet de mogelijkheid blijven bestaan om in het individuele geval te bepalen of de vreemdeling aan zijn verplichting heeft voldaan om dat wat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd te ondernemen om zelfstandig te vertrekken. Volgens de commissie is dit mogelijk door de vierde voorwaarde anders te formuleren, waarbij niet alleen wordt aangeduid wanneer de vreemdeling heeft aangetoond of aannemelijk heeft gemaakt dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, maar ook, bij voorkeur, uitputtend wordt opgeschreven wanneer op grond van objectieve, verifieerbare feiten

en omstandigheden kan worden vastgesteld dat van een dergelijke overmachtssituatie géén sprake is. Volgens de commissie zouden in ieder geval de volgende acties en situaties kunnen worden opgevat als objectieve, controleerbare omstandigheden op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat géén sprake is van een buitenschuldsituatie:

1) De vreemdeling heeft geweigerd de voor de indiening van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument vereiste handgeschreven verklaring op te stellen waarin hij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf meedeelt zelfstandig te willen terugkeren;
2) De vreemdeling is zonder opgaaf van redenen niet verschenen op de afspraak voor de presentatie in persoon bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf;
3) De vreemdeling heeft tijdens de presentatie in persoon aan de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf mondeling uitdrukkelijk verklaard niet zelfstandig terug te willen keren.

Aanbeveling IX:

Pas de formulering van de vierde voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:
'De DT&V heeft, op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in beginsel zijn onderbouwd met bescheiden, vastgesteld dat sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Daarvan is in ieder geval sprake als:
1) Uit een schriftelijke of mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat de vreemdeling niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit; of
2) Is gebleken dat de vreemdeling door de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, en deze autoriteiten niet hebben aangegeven dat ze twijfelen aan de door de hem opgegeven identiteit en nationaliteit.
Een buitenschuldsituatie wordt niet aangenomen als de vreemdeling:
- **Heeft geweigerd de voor de indiening van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument vereiste handgeschreven verklaring op te stellen waarin hij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf meedeelt zelfstandig te willen terugkeren;**
- **Zonder opgaaf van redenen niet is verschenen op de afspraak voor de presentatie in persoon bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf;**
- **Tijdens de presentatie in persoon aan de betreffende autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf mondeling uitdrukkelijk heeft verklaard niet zelfstandig terug te willen keren.**

Toelichting

Voor de aanduiding van situaties waarin de vreemdeling in ieder geval heeft aangetoond of aannemelijk heeft gemaakt dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, heeft de commissie aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk, die inhoudt dat een buitenschuldsituatie enkel wordt aangenomen op grond van een verklaring van de

diplomatieke vertegenwoordiging waaruit blijkt dat de vreemdeling niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit, dan wel op grond van een ambtsbericht met zwaarwegend advies van de DT&V waaruit dit blijkt.
Voor de aanduiding van omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat géén sprake is van een buitenschuldsituatie moet sprake zijn van een concrete, controleerbare handeling. Volgens de commissie ligt het voor de hand en is het in dit kader geoorloofd van de vreemdeling te vragen dat hij schriftelijk en mondeling uitdrukkelijk verklaart zelfstandig te willen terugkeren. Als hij dit uitspreekt en desgevraagd bevestigt en hij niet aantoonbaar onvolledige of onjuiste gegevens heeft verstrekt, moet er vanuit worden gegaan dat de vreemdeling zelfstandig wil vertrekken.
Ten aanzien van de derde bullet wijst de commissie op de in paragraaf 5.2 genoemde zaak waarin de AbRvS aan de omstandigheid dat de vreemdeling tijdens een presentatie bij zijn autoriteiten verklaarde liever niet terug te willen de conclusie verbond dat die autoriteiten daar uit hadden kunnen afleiden dat géén sprake was van zelfstandig vertrek en derhalve voldoende grond bestond voor het oordeel dat hij onvoldoende meewerkte aan zijn vertrek. De commissie acht het aannemelijk dat de meeste vreemdelingen die zich op het buitenschuldbeleid beroepen bij voorkeur in Nederland willen blijven, hetgeen op zich niet in strijd hoeft te zijn met de wil om zelfstandig te vertrekken. Gelet hierop en gezien de uitspraak van de AbRvS zou de DT&V de vreemdeling vóór de presentatie moeten wijzen op de mogelijke gevolgen van een 'nuancering' van zijn uitdrukkelijke terugkeerwens tijdens een presentatie bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf.

8.6 Toetsing van de afwijzingsgronden

In paragraaf 7.7 heeft de commissie feitelijk al het volgende vastgesteld.

Conclusie

15) **De sinds december 2010 bestaande beslispraktijk waarbij buitenschuldaanvragen direct, zonder toetsing aan de materiële voorwaarden, worden afgewezen als sprake is van één of meerdere van de facultatieve afwijzingsgronden is in strijd met de uit de aard van deze contra-indicaties voortvloeiende verplichting tot het uitvoeren van een belangenafweging.**

Dit brengt de ACVZ tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling X:

Wijs buitenschuldaanvragen niet zonder toetsing aan de materiële voorwaarden af als één of meerdere van de als facultatieve afwijzingsgronden geformuleerde contra-indicaties zich voordoen, maar maak in dat geval een belangenafweging op grond van alle relevante feiten en omstandigheden in het individuele geval.

Toelichting

Alleen als op een dergelijke manier wordt beoordeeld of aanleiding bestaat één of meerdere van de hier bedoelde contra-indicaties tegen te werpen, wordt recht gedaan aan het facultatieve karakter van deze afwijzingsgronden. De verplichting tot het uitvoeren van een belangenafweging op grond van alle relevante feiten en omstandigheden in het individuele

geval geldt nadrukkelijk ook in het geval de vreemdeling in een eerdere asielprocedure verwijtbaar ongedocumenteerd is geacht en zijn asielaanvraag (mede) op grond daarvan is afgewezen.

8.7 De procedures voor het verkrijgen van een buitenschuld-vergunning

Op grond van hetgeen in paragraaf 7.8 is opgemerkt over de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid in asielprocedures concludeert de commissie het volgende.

Conclusie

16) Een ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid in de asielprocedure is in de meeste gevallen betekenisloos, omdat buitenschuldvergunningen in asielprocedures overwegend ambtshalve worden geweigerd zonder dat aan de materiële voorwaarden voor verlening van de vergunning wordt getoetst.

Hoewel de commissie begrip heeft voor vreemdelingen die proberen de hoge leges voor het indienen van een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning te omzeilen door zich in het kader van een (opvolgende) asielaanvraag op het buitenschuldbeleid te beroepen, is zij van mening dat dit niet de aangewezen manier is om die claim inhoudelijk te laten beoordelen.

Aanbeveling XI:

Schaf de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid in asielprocedures af.

Toelichting

Omdat de buitenschuldvergunning in de asielprocedure alleen ambtshalve kan worden verleend als de DT&V een positief advies heeft afgegeven aan de IND, heeft dit naar de mening van de commissie geen meerwaarde ten opzichte van de ambtshalve beoordeling die de DT&V in het kader van de voorbereiding van het gedwongen vertrek van de vreemdeling uitvoert. Gelet op de omstandigheid dat in het kader van het vertrekproces op enig moment kan blijken dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet kan vertrekken, ligt het voor de hand de mogelijkheid om ambtshalve te beoordelen of sprake is van een buitenschuldsituatie wel te behouden. In de door de ACVZ beoogde situatie zou de vreemdeling die in zijn asielrelaas feiten en omstandigheden aanvoert die verband houden met administratieve of praktische vertrekbelemmeringen erop moeten worden gewezen dat die omstandigheden door de DT&V ambtshalve worden beoordeeld in het kader van het vertrekproces of dat hij ter beoordeling van die omstandigheden een reguliere aanvraag voor een buitenschuldvergunning kan indienen. Op die manier wordt ook de onwenselijke situatie voorkomen dat van de vreemdeling wordt gevraagd zich tot de autoriteiten van zijn land van herkomst te wenden terwijl nog niet in rechte vaststaat dat zijn verzoek om bescherming tegen die autoriteiten ongegrond is.
De commissie realiseert zich dat deze aanbeveling niet past binnen het wetgevingsprogramma over de stroomlijning van toelatingsprocedures, waarin is voorgesteld alle regulier humanitaire gronden ambtshalve te beoordelen in het kader van de asielaanvraag. Op grond van het vorenstaande ziet zij hierin geen aanleiding om van deze aanbeveling af te zien.

8.8 Afsluiting

De aanbevelingen die de ACVZ in dit hoofdstuk heeft geformuleerd, leiden niet tot een volledige herziening van het buitenschuldbeleid. Dat is ook niet nodig. Het uitgangspunt van het huidige beleid blijft in het voorstel van de commissie ongewijzigd. Ook de meest zwaarwegende criteria worden gehandhaafd. Wel worden deze op punten verduidelijkt of in overeenstemming gebracht met de bestaande uitvoeringspraktijk. De commissie gaat ervan uit dat deze maatregelen leiden tot een meer toegankelijke procedure en minder lang durende onzekerheid over de uitkomst daarvan voor de vreemdeling, meer duidelijkheid voor de rechtshulpverlening en een vermindering van praktische knelpunten in de advisering door de DT&V en de besluitvorming door de IND.

In dit voorstel komt het buitenschuldbeleid als volgt te luiden:

De buitenschuldvergunning wordt verleend als cumulatief aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1) De vreemdeling verblijft zonder verblijfstitel in Nederland en voldoet niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een andere verblijfsvergunning;

2) De vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft:

a) aangetoond of aannemelijk gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de diplomatieke vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel aan feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang zal worden verleend; en

b) geprobeerd op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen om Nederland te kunnen verlaten, tenzij uit een schriftelijke dan wel mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit;

3) De vreemdeling heeft de DT&V verzocht ten behoeve van hem een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument in te dienen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze aanvraag heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd;

4) De DT&V heeft, op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in beginsel zijn onderbouwd met bescheiden, vastgesteld dat sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Daarvan is in ieder geval sprake als:

a) Uit een schriftelijke of mondelinge verklaring van de diplomatieke

vertegenwoordiging is gebleken dat de vreemdeling niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit; of

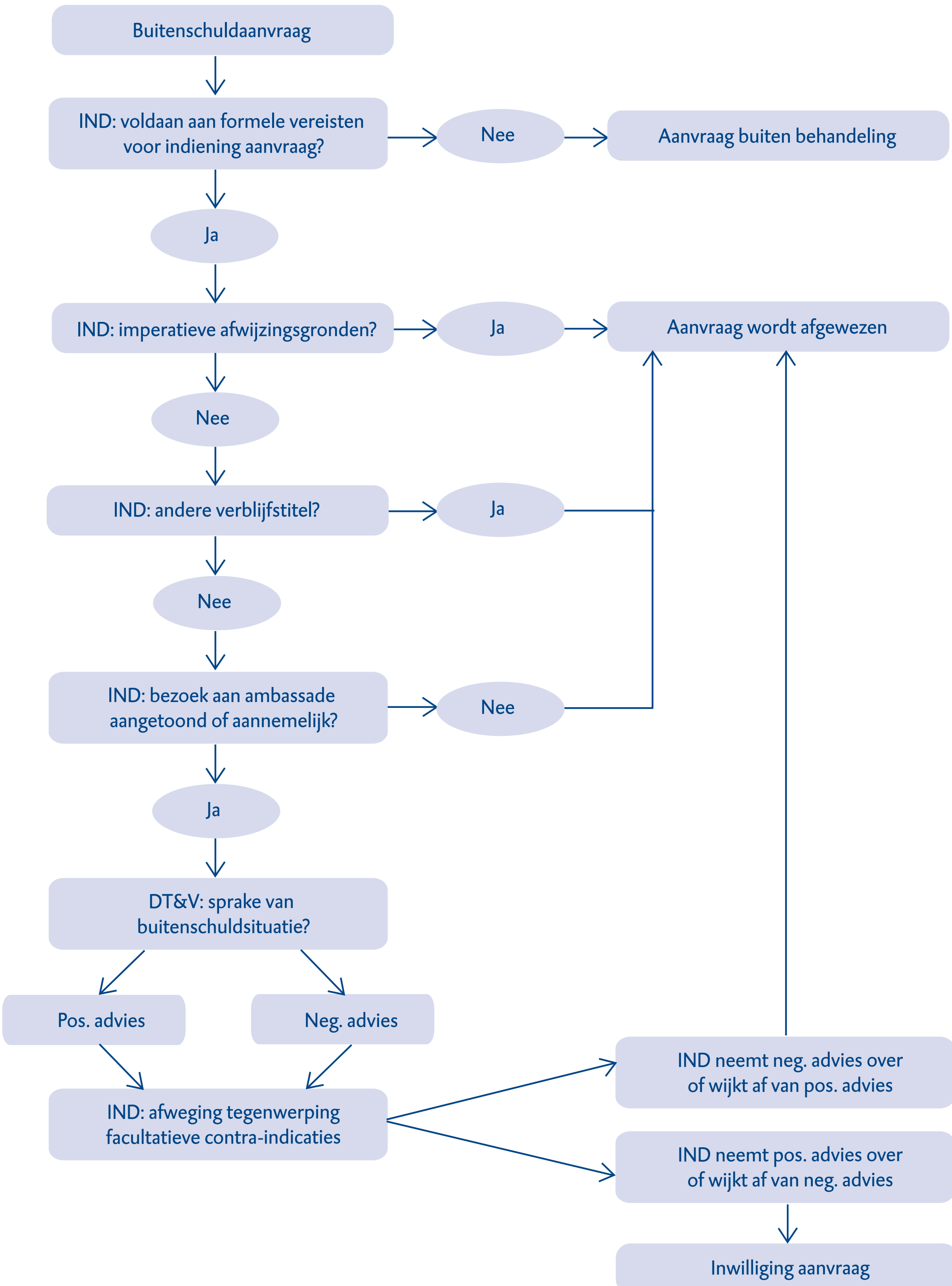
b) Is gebleken dat de vreemdeling door de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, en deze autoriteiten niet hebben aangegeven dat ze twijfelen aan de door de hem opgegeven identiteit en nationaliteit.

Een buitenschuldsituatie wordt niet aangenomen als de vreemdeling:

- Heeft geweigerd de voor de indiening van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument vereiste handgeschreven verklaring op te stellen waarin hij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf meedeelt zelfstandig te willen terugkeren;
- Zonder opgaaf van redenen niet is verschenen op de afspraak voor de presentatie in persoon bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf;
- Tijdens de presentatie in persoon aan de betreffende autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf mondeling uitdrukkelijk heeft verklaard niet zelfstandig terug te willen keren.

Schematisch ziet de toetsing aan het buitenschuldbeleid er dan als volgt uit:

Stroomschema 8.1 Voorgestelde aanpassing in beoordeling buitenschuldaanvragen



Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN

Datum:	Bk. Verz. 26-10-12
Nummer:	ADV_006
Code:	

AvD
WM
DJ

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Mr. A.C.J. van Dooijeweert

Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene Zaken / Team Strategie en Verbinding

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Nicole Brenninkmeijer

T 070-3709030

Kenmerk
2012-0000565315

Datum 23 oktober 2012
Betreft Verzoek om buitenschuld onderzoek uit te voeren

Geachte Mevrouw van Dooijeweert,

Graag verzoek ik de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken om op korte termijn een onderzoek naar het Nederlandse buitenschuldbeleid uit te voeren. Centraal zouden daarbij de volgende vragen moeten staan:

1) hoe werkt het buitenschuldbeleid in de praktijk?
2) is dit in lijn met de doelstelling van de wettelijke regeling, inhoudende dat vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten een verblijfsvergunning krijgen?
3) zo niet, hoe komt dat en wat zijn de mogelijkheden tot verbetering?

Voorts verzoek ik de Adviescommissie om een Europese vergelijking op dit onderwerp mee te nemen in dit advies.

Hoogachtend,

De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

Drs. G.B.M. Leers

BIJLAGE 2

Lijst van geraadpleegde instanties en personen

Advocatenkantoren
Advocatenkantoor Van der Linden en Hofstede, Almelo
Böhler advocaten, Amsterdam
Advocatenkantoor Hemony, Amsterdam
Blijdorp & Van der Kroon advocaten, Culemborg
Advocatenkantoor Delissen Martens, Den Haag
Van Dijk van Schijndel Menheere Scholtes advocaten, Den Haag
Advocatenkantoor Petkovski, Deventer
Advocatenkantoor Tadema, Deventer
Fonville Hol Koopmans advocaten, Haarlem
Advocatenkantoor Collet International, Rotterdam

Gemeenten
Wethouder Duurzaamheid, Sociale Zekerheid en Integratie, gemeente Amersfoort
Beleidsadviseur, gemeente Amersfoort
Bestuursadviseur Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Amsterdam
Beleidsmedewerker Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeente Den Haag
Burgemeester gemeente Katwijk en voorzitter van de werkgroep Asiel van de VNG
Senior beleidsadviseur, gemeente Rotterdam
Beleidsadviseur Welzijnszaken, gemeente Utrecht
Beleidsondersteuner, gemeente Utrecht
Senior beleidsadviseur, gemeente Utrecht

Maatschappelijke organisaties
Amsterdams Solidariteits Komittee voor Vluchtelingen
Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
Stichting voor Stad en Kerk
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vluchtelingenwerk Den Haag
Vluchtelingenwerk Nederland

Uitvoeringsinstanties en beleidsafdelingen ministeries
Hoofd afdeling Internationale Migratie en Asiel, directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
Senior beleidsmedewerker afdeling Internationale Migratie en Asiel, directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
Adviseur hoofddirectie, Dienst Terugkeer & Vertrek
Medewerker LP-afdeling, Dienst Terugkeer & Vertrek
Senior beleidsmedewerker, Dienst Terugkeer & Vertrek
Senior medewerker LP-afdeling, Dienst Terugkeer & Vertrek
Senior regievoerder, Dienst Terugkeer & Vertrek
Portefeuillehouder Buiten Schuld, Afdeling Uitvoeringsadvies, Immigratie- en Naturalisatiedienst
Plaatsvervangend hoofd Asiel, Opvang & Terugkeer, directie Migratiebeleid, ministerie van Veiligheid en Justitie

BIJLAGE 3

Buitenschuldaanvragen die zijn afgewezen omdat niet was aangetoond dat de vreemdeling zich had gewend tot de autoriteiten van zijn land van herkomst en waarin dit door de vreemdeling werd betwist (als genoemd in paragraaf 5.2)

In de eerste zaak legde de vreemdeling bij de indiening van zijn buitenschuldaanvraag een schriftelijke verklaring over van iemand die verklaarde dat hij met betrokkene naar de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging was geweest om vervangende reisdocumenten te vragen en dat de ambassade weigerde dat bezoek schriftelijk te bevestigen. De consul zou betrokkene hebben meegedeeld dat de IND namens betrokkene om een gesprek kon vragen. Betrokkene vroeg hierop de IND om bemiddeling en de Unit Facilitering Vertrek (UFT) van de IND, de feitelijke voorganger van de DT&V, startte de LP-procedure. Betrokkene werd gepresenteerd bij de autoriteiten van zijn land van herkomst. Deze berichtten de UFT dat de LP-aanvraag niet in onderzoek kon worden genomen omdat er onvoldoende aanknopingspunten waren om de nationaliteit van betrokkene vast te stellen. Echter, als betrokkene zonder bemiddeling van de IND vrijwillig wenste terug te keren, dan zou dat geen probleem zijn, aldus de autoriteiten van het land van herkomst. Hierop wees de IND de buitenschuldaanvraag af. In de beschikking werd onder meer overwogen dat uit de verklaring van de autoriteiten van het land van herkomst niet kon worden afgeleid dat betrokkene niet in het bezit van vervangende reisdocumenten zou kunnen worden gesteld. Ook werd betrokkene tegengeworpen dat niet was gebleken dat hij zich eerder zelfstandig tot de betreffende autoriteiten had gewend om daar vervangende reisdocumenten te verkrijgen en dat hij zonder bemiddeling zelfstandig kon vertrekken.

1) De vreemdeling voerde in bezwaar vier argumenten aan: uit de omstandigheid dat de autoriteiten van zijn land van herkomst zijn LP-aanvraag niet in behandeling namen, volgde dat zij hem geen LP zouden geven;
2) hij had eerder wel degelijk geprobeerd om zelfstandig te vertrekken en daar was een getuigenverklaring van overgelegd;
3) de stelling van de IND dat hij zonder bemiddeling zelfstandig kon vertrekken was op geen enkele wijze onderbouwd; en
4) in de voorliggende asielprocedure was niet aan zijn identiteit getwijfeld.

Het kwam niet meer van een beslissing op het bezwaarschrift, omdat betrokkene dit introk nadat hem een RANOV-vergunning was toegezegd.

In de tweede zaak legde de vreemdeling een algemene, niet op zijn naam gestelde verklaring van de ambassade over. De IND overwoog dat hij onvoldoende inspanningen had verricht om zelfstandig te vertrekken en dat uit de overgelegde verklaring niet bleek dat betrokkene zich daadwerkelijk in persoon bij de ambassade had gemeld en daar een verzoek om afgifte van vervangende reisdocumenten had ingediend. Drie jaar na de ambtshalve weigering van de buitenschuldvergunning bij de afwijzing van de asielaanvraag, vond een hoorzitting plaats. Tijdens die zitting vroeg de vreemdeling de IND om te bemiddelen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten. De IND zei toe het bemiddelingsverzoek door te

sturen naar de DT&V. Het bezwaarschrift werd echter ongegrond verklaard zonder dat deze toezegging was nagekomen. Om deze reden werd deze eerste beschikking op bezwaar later ingetrokken. Anderhalf jaar later werd het bezwaarschrift opnieuw ongegrond verklaard, op grond van een tussenbericht van de DT&V, waarin werd geoordeeld dat de vreemdeling onvoldoende meewerkte aan zijn terugkeer en ernstig werd getwijfeld aan de terugkeerwens van de vreemdeling. Ook deze beschikking werd later ingetrokken. De afdeling Procesvertegenwoordiging (afdeling PV) van de IND oordeelde dat het onzorgvuldig was om het eindoordeel van de DT&V niet af te wachten, omdat de vorige beschikking op bezwaar nu juist was ingetrokken vanwege het feit dat er niets met het bemiddelingsverzoek van de vreemdeling was gedaan. Na een nieuwe hoorzitting werd het bezwaarschrift voor de derde keer ongegrond verklaard. In het definitieve advies van de DT&V, dat inmiddels was afgegeven, werd opgemerkt dat de LP-aanvraag was afgewezen. De DT&V twijfelde echter aan de door betrokkene opgegeven identiteit en zijn wens om terug te keren. Hierop oordeelde de IND in de derde beschikking op bezwaar dat betrokkene onjuiste en/of onvolledige informatie aan de autoriteiten van zijn land van herkomst had verstrekt, waardoor het niet mogelijk was gebleken zijn identiteit en/of nationaliteit vast te stellen en dat niet was komen vast te staan dat betrokkene alles in het werk had gesteld om alsnog aan vervangende reisdocumenten te komen. De rechter verklaarde het tegen dit besluit ingediende beroep gegrond vanwege een motiveringsgebrek. Betrokkene had immers aantoonbaar meegewerkt aan het verkrijgen van een LP. Bovendien was uit informatie van de DT&V gebleken dat hij inmiddels meewerkte aan zijn vertrek. De rechter oordeelde dat de door de DT&V in zijn eindnota geuite twijfel aan de terugkeerwens niet op objectieve overwegingen was gebaseerd. Na deze uitspraak werd het bezwaarschrift gegrond verklaard en kreeg de vreemdeling alsnog een buitenschuldvergunning. Bij dit besluit werd ook het procedureverloop in ogenschouw genomen; de buitenschuldprocedure duurde uiteindelijk negen jaar.

In de derde zaak deed de vreemdeling een beroep op vrijstelling van het paspoort- en mvv-vereiste in een procedure voor verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor verblijf bij haar partner. Hoewel in deze zaak dus geen sprake was van een buitenschuldaanvraag werd na een toezegging ter zitting bij de rechtbank door de IND toch aan de buitenschuldvoorwaarden getoetst. Betrokkene motiveerde haar beroep op de hardheidsclausule onder meer door te stellen dat de autoriteiten van haar land van herkomst niet meewerkten aan haar verzoek om afgifte van een paspoort. In de afwijzing van de aanvraag overwoog de IND dat betrokkene deze stelling niet met objectieve stukken had onderbouwd en dat de eventuele weigering van de ambassade om een paspoort te verstrekken, op zichzelf geen reden vormde om betrokkene vrij te stellen van het mvv-vereiste. Na een aanvankelijke weigering in een eerste beslissing, kwam de IND in de bezwaarfase tegemoet aan het verzoek van de vreemdeling om haar een brief te sturen ter bevestiging van het feit dat ze een aanvraag voor een verblijfsvergunning had ingediend. In deze brief verzocht de dienst de autoriteiten van het land van herkomst aan betrokkene een reisdocument te verstrekken. Drie maanden later verklaarde de IND het bezwaarschrift ongegrond. Overwogen werd dat betrokkene zelf verantwoordelijk was voor de ontstane situatie omdat ze Nederland illegaal was ingereisd. Op het inmiddels door betrokkene ingediende verzoek om bemiddeling ging de IND niet in, omdat het volgens de dienst niet aan de minister was zich te mengen in een soevereine aangelegenheid. Bovendien zou het mvv-vereiste illusoir worden als vreemdelingen die illegaal Nederland inreisden vervolgens zouden worden vrijgesteld van het mvv-vereiste omdat ze niet (langer) over een paspoort beschikten, aldus de IND. Het tegen deze beschikking ingediende beroep werd door de rechter gegrond verklaard. De rechter oordeelde dat het besluit ondeugdelijk was gemotiveerd en dat betrokkene ten onrechte niet was gehoord. De rechter merkte op dat het nog maar de vraag was of

betrokkene niet had aangetoond dat ze niet langer een paspoort kon krijgen en vond dat de IND het bemiddelingsverzoek niet zomaar naast zich neer had kunnen leggen. De afdeling UFT van de IND diende hierop alsnog een LP-aanvraag in bij de autoriteiten van het land van herkomst en stelde betrokkene in de gelegenheid een toelichting op haar aanvraag te geven voor een ambtelijke hoorcommissie. Nadat een door betrokkene ingediend beroepschrift gericht tegen het uitblijven van een nieuw besluit op het bezwaarschrift door de rechter gegrond was verklaard, verklaarde de IND het bezwaar opnieuw ongegrond. Volgens de IND had betrokkene niet al het mogelijke gedaan om een paspoort te verkrijgen en was niet aangetoond dat de autoriteiten van haar land van herkomst haar niet alsnog in het bezit zouden stellen van een paspoort. Overwogen werd dat de LP-aanvraag nog in behandeling was bij de autoriteiten van het land van herkomst. Zolang dit onderzoek liep, kon niet worden geconcludeerd dat betrokkene geen reisdocument zou krijgen. Hoewel betrokkene zelf weinig gegevens had verschaft en minimaal meewerkte, was er een kans dat de autoriteiten haar alsnog een vervangend reisdocument zouden verstrekken totdat een negatief antwoord van die autoriteiten zou uitwijzen dat haar identiteit en/of nationaliteit niet getraceerd kon worden, aldus de IND. Betrokkene diende hierop een verzoek om een voorlopige voorziening in teneinde de uitspraak in beroep in Nederland te mogen afwachten. Dit verzoek werd door de rechter toegewezen. De rechter overwoog dat de IND had voldaan aan de eerdere opdracht om bemiddelend op te treden en aandacht te besteden aan de inspanningen die betrokkene had gepleegd. Tegelijkertijd zag de rechter niet in wat de vreemdeling nog meer zou moeten ondernemen om vervangende reisdocumenten te verkrijgen. De rechter was van mening dat de IND haar niet langer kon tegenwerpen dat niet door middel van een schriftelijke verklaring van de ambassade was aangetoond dat zij geen reisdocumenten meer kon verkrijgen, omdat betrokkene meerdere keren had aangegeven dat de autoriteiten een dergelijke verklaring weigerden af te geven. Ook was de rechter van mening dat het onredelijk was de uitkomst van de LP-aanvraag af te wachten, gelet op het tijdsverloop en de vele inspanningen van betrokkene. De IND had meer moeten doen dan maandelijks rappelleren, aldus de rechter. Op grond van deze uitspraak werd de beschikking op bezwaar ingetrokken. Reden voor de intrekking was dat de LP-aanvraag toen twee jaar in behandeling was en uit onderzoek van de afdeling PV van de IND was gebleken dat de aanvraag nooit door de afdeling UFT aan de DT&V was overgedragen. Dat betrokkene zelf weinig gegevens had verstrekt werd in dit licht niet langer relevant geacht. Het onderzoek liep immers al lang en de autoriteiten van het land van herkomst hadden er nooit op gereageerd. Dit was, gelet op hetgeen overigens bekend was over de handelwijze van deze autoriteiten, ook niet meer te verwachten, zo oordeelde de afdeling PV. Hierop werd aan betrokkene (wiens partner inmiddels was overleden) ambtshalve alsnog een buitenschuldvergunning verleend.

In de vierde zaak werd aan de vreemdeling bij de afwijzing van zijn asielaanvraag ambtshalve een buitenschuldvergunning geweigerd omdat hij geen verklaring had overgelegd van de autoriteiten van zijn land van herkomst waaruit bleek dat hij zowel bij gedwongen als bij zelfstandige terugkeer geen toegang zou krijgen tot dat land. De vreemdeling kon aan de hand van een publicatie in het Staatsblad van het betreffende land en een staatloosheidsverklaring van de autoriteiten van dat land aantonen dat hij het staatsburgerschap van zijn land van herkomst had verloren. Hij voerde in het bezwaarschrift aan dat hij niet de mogelijkheid had om een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang te doorlopen om zijn verloren nationaliteit te herkrijgen. Het tegen de ambtshalve weigering ingediende bezwaarschrift werd ongegrond verklaard. In de beschikking op bezwaar wees de IND op de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Geoordeeld werd dat betrokkene nog steeds niet de schriftelijke verklaring van de autoriteiten van het land van herkomst had overgelegd. De rechter vernietigde dit besluit wegens een motiveringsgebrek. Hij overwoog dat was aangetoond dat

de vreemdeling het staatsburgerschap van zijn land van herkomst had verloren, dat hij tweemaal met de vreemdelingenpolitie naar de autoriteiten van zijn land van herkomst was geweest om vervangende reisdocumenten te vragen, dat de eerdere inbewaringstelling van betrokkene was opgeheven wegens het ontbreken van perspectief op uitzetting, dat de LP-aanvraag door de autoriteiten van het land van herkomst was afgewezen en dat hij daarna bij diezelfde autoriteiten geen antwoord had gekregen op vragen over zijn verloren staatsburgerschap. De rechter oordeelde dat de IND op grond van deze omstandigheden niet kon volharden in de tegenwerping dat betrokkene genoemde verklaring niet had overgelegd. Tot slot overwoog de rechter dat het, gelet op voormelde omstandigheden, zinledig was nog van betrokkene te verlangen dat hij zich voor facilitering van zijn vertrek tot de IOM en de DT&V zou wenden. Vijf maanden later verklaarde de IND het bezwaarschrift opnieuw ongegrond. De dienst overwoog dat betrokkene op de mogelijkheid was gewezen een schriftelijk verzoek in te dienen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst om zijn staatsburgerschap te herkrijgen en dit had verzuimd. Bovendien stonden criminele antecedenten aan vergunningverlening in de weg. Tijdens de behandeling van het beroep bij de rechtbank ging de IND, op grond van de eerdere uitspraak in beroep, mee in het standpunt dat de vreemdeling voldeed aan de buitenschuldvoorwaarden. Het waren echter openbare orde beletselen die aan verlening van een verblijfsvergunning in de weg stonden, aldus de IND. De rechter verenigde zich niet met dat oordeel en verklaarde het beroep gegrond.[65] Hierna verklaarde de IND het bezwaar gegrond en werd betrokkene alsnog ambtshalve in het bezit gesteld van een buitenschuldvergunning. De eerdere ongewenstverklaring van betrokkene was al eerder door de IND ingetrokken. In de conceptminuut behorende bij het uiteindelijke besluit werd overwogen dat de criminele antecedenten betrokkene in het kader van zijn buitenschuldprocedure niet langer werden tegengeworpen, onder meer gelet op de aard en de ernst van de antecedenten, afgezet tegen het tijdsverloop in de procedure.

In de vijfde zaak overwoog de IND dat uit een door de vreemdeling overgelegd afschrift van een door hem geschreven brief waarin hij de autoriteiten van zijn land van herkomst verzocht hem een reisdocument te verschaffen niet was aangetoond dat de diplomatieke vertegenwoordiging hem geen reisdocument zou geven. In deze zaak oordeelde de rechter dat de IND onvoldoende had gemotiveerd waarom betrokkene zich niet genoeg inspanningen had getroost om zelfstandig te vertrekken. De rechter achtte hierbij van belang dat de vreemdeling een brief aan de autoriteiten van zijn land van herkomst had geschreven en dat het antwoord hierop al lange tijd uitbleef. De rechter overwoog dat onduidelijk was of met het langdurig uitblijven van antwoord aan de voorwaarden voor verlening van een buitenschuldvergunning was voldaan en verklaarde het beroep gegrond. De rechtsgevolgen van het afwijzende besluit van de IND werden echter in stand gelaten omdat overigens niet was gebleken dat de vreemdeling zich op enig moment in persoon tot de diplomatieke vertegenwoordiging had gewend en bovendien niet was gebleken dat hij zich voor facilitering van zijn vertrek tot de IOM had gewend.

---

65 Onder verwijzing naar en in navolging van de uitspraken van de AbRvS van 14 juni 2004 (LJN: AQ7078) en van 27 januari 2005 (LJN: AS8563) overwoog de rechtbank dat in de Vw 2000 noch in het Vb 2000 een bepaling was opgenomen waaruit volgt dat artikel 3.77 Vb 2000 van overeenkomstige toepassing is op ambtshalve beslissingen. Gelet hierop had de IND de ambtshalve weigering van de buitenschuldvergunning ten onrechte op dit artikel gebaseerd.

Buitenschuldzaken die zijn afgewezen omdat niet aan één van de eerste drie voorwaarden werd voldaan (als genoemd in paragraaf 5.2)

In één van deze drie zaken werd geoordeeld dat de vreemdeling onvoldoende medewerking verleende aan het door de diplomatieke vertegenwoordiging uitgevoerde onderzoek ter afgifte van vervangende reisdocumenten. Daar waar de rechter in beroep in deze zaak van mening was dat betrokkene opnieuw gepresenteerd moest worden nadat hij bij de diplomatieke vertegenwoordiging naar eigen zeggen had verklaard 'liever niet terug te willen', oordeelde de AbRvS dat betrokkene niet de medewerking had verleend die van hem verwacht mocht worden.

In de tweede zaak is de vreemdeling tegengeworpen dat hij niet op andere wijze dan door benadering van de autoriteiten van zijn land van herkomst heeft geprobeerd in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. In deze zaak had de vreemdeling in het geheel geen documenten overgelegd waaruit zijn nationaliteit of identiteit bleken. Dat was de reden dat de ambassade geen vervangende reisdocumenten kon verstrekken. Nadat betrokkene bij de vertegenwoordiging in persoon was gepresenteerd, verklaarde de consul dat er geen enkele aanwijzing was dat betrokkene de nationaliteit van de betreffende staat had. De afwijzing van deze aanvraag hield stand bij de rechter.

In de derde zaak werd tijdens een hoorzitting aan de vreemdeling gevraagd of hij bereid was de DT&V schriftelijk om bemiddeling te vragen. Hiertoe was besloten omdat de vreemdeling op eerdere verzoeken hierom niet had gereageerd. De vreemdeling verklaarde ter zitting dat hij niet terug wilde naar zijn land van herkomst. Daarnaast verklaarde hij dat hij geen pogingen had ondernomen om via familie en/of vrienden in zijn land van herkomst documenten te verkrijgen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. De IND stelde de vreemdeling in de gelegenheid binnen twee weken na de zitting een schriftelijk verzoek om bemiddeling over te leggen. Van deze gelegenheid werd geen gebruik gemaakt. Hierop verklaarde de IND het bezwaar ongegrond. De rechter oordeelde in beroep dat de vreemdeling reeds drie jaar voor de hoorzitting om bemiddeling had gevraagd. Bovendien had hij ter zitting een verklaring van de IOM overgelegd waarin stond dat deze organisatie zijn vertrek niet kon faciliteren, omdat hij geen reisdocumenten had. Daarnaast had betrokkene reeds eerder in de procedure een verklaring overgelegd van de autoriteiten van zijn land van herkomst. In deze verklaring stond dat betrokkene weliswaar werd beschouwd als staatsburger, maar dat hij alleen een paspoort kon krijgen als hij officiële documenten uit zijn land van herkomst zou overleggen. Op grond hiervan oordeelde de rechter in beroep dat sprake was van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kon worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld niet uit Nederland kon vertrekken. Dat het volgens de IND nog maar de vraag was of betrokkene wel echt wilde vertrekken, deed naar het oordeel van de rechter in dit licht niet (meer) ter zake. De AbRvS verklaarde het door de minister ingediende hoger beroep echter gegrond omdat de rechtbank naar haar oordeel niet had onderkend dat de vreemdeling niet aan de eerste voorwaarde van het buitenschuldbeleid voldeed. Hij had immers nagelaten pogingen te ondernemen om via in zijn land van herkomst verblijvende derden documenten te verkrijgen om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen.

BIJLAGE 5

Buitenschuldzaken die dateren van na 9 december 2010 (als genoemd in paragraaf 5.3)

In de eerste zaak vroeg de vreemdeling bij indiening van de aanvraag om bemiddeling van de IOM en de DT&V. De aanvraag werd na 17 dagen afgewezen omdat de stelling dat betrokkene buiten zijn schuld niet uit Nederland kon vertrekken op geen enkele wijze met objectieve bescheiden was onderbouwd. Betrokkene werd niet door middel van een zogeheten 'herstelverzuimbrief' in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag alsnog te completeren. Tegen de afwijzing werd geen rechtsmiddel aangewend. Binnen anderhalve maand was dus sprake van een in rechte onaantastbaar geworden besluit.

In de tweede zaak werden twee buitenschuldprocedures gevoerd. De eerste aanvraag werd na zes weken niet in behandeling genomen omdat de vreemdeling niet was verschenen op de afspraak ter completering van zijn aanvraag. Het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift werd ongegrond verklaard. Tegen dit besluit werd geen beroep ingediend. Deze eerste procedure duurde viereneenhalve maand vanaf het moment van indiening van de aanvraag tot het moment dat het afwijzende besluit in rechte onaantastbaar was geworden. Elf maanden na indiening van de eerste aanvraag diende de vreemdeling een tweede buitenschuldaanvraag in. Deze aanvraag werd binnen vier weken afgewezen, onder meer omdat niet was gebleken dat betrokkene zich tot de DT&V had gewend voor bemiddeling bij het verkrijgen van vervangende reisdocumenten. De vreemdeling werd niet in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag te completeren. Het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift werd ongegrond verklaard. Ook tegen dit besluit werd geen beroep ingesteld. Vijf maanden na indiening van deze aanvraag eindigde de procedure met een in rechte onaantastbaar geworden afwijzing.

In de derde zaak legde de vreemdeling bij de indiening van zijn aanvraag onder meer een schriftelijke verklaring van de IOM over waaruit bleek dat deze organisatie het vertrek van betrokkene niet kon faciliteren vanwege het ontbreken van reisdocumenten, een door de gemachtigde opgestelde schriftelijke verklaring van een bezoek aan de betreffende ambassade, alsmede een verzoek om bemiddeling aan de DT&V. Betrokkene werd schriftelijk in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen met een kopie van het antwoord van de DT&V op het ingediende bemiddelingsverzoek. Ook werd hem gevraagd enkele vragen over zijn voorgeschiedenis in Nederland te beantwoorden en aan te geven welke stappen hij zelf had ondernomen om zijn vertrek uit Nederland te realiseren. De vreemdeling kreeg op verzoek twee weken extra om de gevraagde informatie aan te leveren. Na een reactie van de vreemdeling werd de aanvraag, tien maanden na indiening, afgewezen. Redengevend hiervoor was onder meer dat niet was gebleken dat betrokkene alles in het werk had gesteld om zelfstandig te vertrekken, dat niet was aangetoond dat betrokkene zich daadwerkelijk tot de ambassade had gewend en dat niet was gebleken van daadwerkelijke bemiddeling door de DT&V. Naar aanleiding van het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift werd betrokkene uitgenodigd voor een ambtelijke hoorcommissie een toelichting op zijn aanvraag te geven, onder andere vanwege de omstandigheid dat de DT&V inmiddels regelmatig contact had met de gemachtigde en deze had aangegeven dat betrokkene alleen wilde meewerken aan een schriftelijke presentatie bij de autoriteiten van zijn land van herkomst, omdat hij bang was in vreemdelingenbewaring te worden gesteld. Om dezelfde reden wenste de vreemdeling echter ook niet voor een ambtelijke commissie te verschijnen. Hierop werd

het bezwaarschrift ongegrond verklaard. Tegen dit besluit werd geen beroep ingesteld. Eén jaar en zeven maanden na indiening van deze aanvraag was de afwijzing in rechte onaantastbaar geworden.

In de vierde en laatste zaak werd aan de betrokken vreemdeling ambtshalve een buitenschuldvergunning verleend, nadat hiertoe positief was geadviseerd door de DT&V. De vergunning werd direct na indiening van de aanvraag verleend. Dit gebeurde één jaar nadat de afwijzing van een eerdere buitenschuldaanvraag in rechte onaantastbaar was geworden door een uitspraak in hoger beroep.

BIJLAGE 6

Buitenschuldzaken waarin de DT&V om advies werd gevraagd, maar een advies uitbleef (als genoemd in paragraaf 5.4)

In de eerste zaak besloot de IND in een eerste beslissing de buitenschuldvergunning te verlenen omdat drie jaar na indiening van de aanvraag voor de buitenschuldvergunning en één jaar en vier maanden na indiening van de LP-aanvraag door de DT&V en vele malen rappelleren door deze dienst nog geen reactie was ontvangen van de autoriteiten van het land van herkomst. Zes jaar eerder was van die autoriteiten in het kader van het gedwongen vertrek van de vreemdeling nog een LP-toezegging ontvangen, maar die werd ingetrokken vanwege verkiezingen in het land van herkomst. Na uitvoerig contact van de IND met de DT&V bleek dat bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het betreffende land een nieuwe consul was aangesteld, waarmee nieuwe werkafspraken moesten worden gemaakt. Dit zou inhouden dat een nieuwe LP-aanvraag moest worden ingediend. De IND vond dit drie jaar na indiening van de aanvraag niet wenselijk en besloot 'gelet op alle bijzondere feiten en omstandigheden in dit specifieke geval te berusten in het verblijf van betrokkene' en de gevraagde vergunning te verlenen. In deze zaak was, behoudens de aanmelding van betrokkene bij de IOM voor facilitering van zijn vertrek, niet gebleken van (overige) pogingen van de vreemdeling om zelfstandig zijn vertrek te realiseren.

De tweede zaak betrof een ambtshalve toetsing in een tweede asielprocedure. In deze zaak hadden de vreemdelingen zich tevergeefs tot de IOM gewend voor facilitering van hun vertrek. Ook hadden zij zelfstandig geprobeerd vervangende reisdocumenten te verkrijgen van de autoriteiten van twee verschillende landen. Beide autoriteiten hadden schriftelijk verklaard aan betrokkenen geen paspoort of LP te verstrekken. Betrokkenen hadden de IND meerdere malen om bemiddeling verzocht bij het verkrijgen van reisdocumenten. De IND nam in deze zaak contact op met de DT&V. Deze dienst gaf aan geen advies te kunnen uitbrengen zonder nader onderzoek te verrichten en wilde betrokkenen opnieuw presenteren bij de autoriteiten van de twee landen. De IND besloot dat traject niet in te gaan, omdat de dienst op dat moment in deze zaak drie jaar geen actie had ondernomen. De IND overwoog dat het niet redelijk was betrokkenen na een dergelijk lange periode van inactiviteit van de overheid alsnog te presenteren. Hierbij speelde ook mee dat betrokkenen gelet op hun beschermingsverzoek niet konden worden gepresenteerd bij de autoriteiten van het land van herkomst. Heropening van het buitenschuldonderzoek zou betekenen dat de asielaanvraag zou worden afgewezen en betrokkenen zouden worden gewezen op de mogelijkheid een reguliere buitenschuldaanvraag in te dienen. Dit werd onredelijk geacht. In de motivering van het besluit werd eveneens overwogen dat het gezin al lange tijd in Nederland verbleef en de kinderen hier waren opgegroeid.

In de derde zaak verleende de IND de buitenschuldvergunning in een eerste beslissing omdat na twee jaar nog geen advies van de DT&V was ontvangen. In deze zaak werd de vreemdeling één jaar en vijf maanden nadat de DT&V om advies was gevraagd door de dienst in persoon gepresenteerd bij de autoriteiten van het land van herkomst. De LP-aanvraag was toen reeds een jaar in behandeling bij de autoriteiten. De advocaat in

deze zaak diende meerdere klachten in tegen de lange duur van de procedure, zowel bij de IND als de DT&V. De IND informeerde regelmatig bij de DT&V naar de stand van zaken. De DT&V gaf bij de IND aan dat de uitkomst van de LP-procedure werd afgewacht voordat een advies zou worden opgesteld en de IND berichtte de gemachtigde dat het nemen van een beslissing zonder DT&V-advies niet mogelijk was. Een maand vóór de inwilliging van de aanvraag berichtte de behandelende regievoerder van de DT&V de IND dat een positief advies zou worden opgesteld als een nieuw rappel bij de LP-afdeling geen resultaat zou opleveren. De IND wachtte dit niet af. Omdat de zaak 'nodeloos lang duurde' besloot de dienst 'in dit bijzondere en individuele geval' niet langer op het advies van de DT&V te wachten en de aanvraag na twee jaar in te willigen.

In de eerste bezwaarzaak bracht de DT&V in eerste instantie, acht maanden na indiening van de aanvraag, een negatief zwaarwegend advies uit. Omdat het resultaat van de LP-aanvraag op het moment van opstellen van het advies nog niet bekend was, werd geconcludeerd dat de vreemdeling niet voldeed aan de derde voorwaarde van het buitenschuldbeleid. De IND wees de aanvraag vervolgens af onder verwijzing naar het DT&V-advies. Het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift werd na één jaar en drie maanden (twee jaar en acht maanden na indiening van de aanvraag) gegrond verklaard. Redengevend hiervoor was dat de vreemdeling had meegewerkt aan de LP-aanvraag en zijn presentatie bij de autoriteiten van het land van herkomst en zijn best had gedaan om aan ondersteunende documenten te komen. De DT&V was op dat moment nog in gesprek met de autoriteiten van het land van herkomst van de vreemdeling. Deze autoriteiten hadden de nationaliteit van betrokkene bevestigd op grond van een verlopen vluchtelingenpaspoort. De IND concludeerde dat er geen schot in de zaak zat, wachtte de besprekingen van de DT&V met de autoriteiten van het land van herkomst niet af, verklaarde het bezwaar gegrond en verleende alsnog een buitenschuldvergunning.

In de tweede bezwaarzaak besloot de IND het bezwaar viereneenhalf jaar na indiening gegrond te verklaren, nadat de dienst enkele malen bij de DT&V had gerappelleerd over het contact van de DT&V met de autoriteiten van het land van herkomst ter verkrijging van een LP. In een eerdere schriftelijke LP-toezegging van de autoriteiten werden een geboortedatum en adres van de vreemdeling vermeld die niet overeenkwamen met de gegevens die betrokkene zelf had verstrekt. Het bezwaar werd gegrond verklaard gelet op het tijdsverloop en het uitblijven van een DT&V-advies. De vreemdeling in deze zaak had op het moment waarop het bezwaar gegrond werd verklaard vijf jaar lang geen contact gehad met de autoriteiten van het land van herkomst en had toen ook al jaren geen contact meer met de DT&V.

BIJLAGE 7

Buitenschuldzaken waarin in bezwaar alsnog een vergunning werd verleend (als genoemd in paragraaf 5.4)

In de eerste zaak lag hier een rechterlijke uitspraak in beroep aan ten grondslag waarin werd geoordeeld dat de IND het eerdere verblijf van betrokkene in een ander land dan het land waar hij verbleef direct voor zijn komst naar Nederland in redelijkheid niet had mogen tegenwerpen.

In de tweede zaak betwijfelde de DT&V in zijn zwaarwegende advies of de vreemdeling zijn juiste identiteit had opgegeven. Ook twijfelde de dienst aan de daadwerkelijke wens van betrokkene om terug te keren. Zijn mimiek en lichaamstaal zouden in schril contrast staan tot wat betrokkene zei. Ook achtte de DT&V het niet voorstelbaar dat betrokkene jarenlang geen contact zou hebben kunnen krijgen met zijn familie, zou hij de IOM niet echt om hulp hebben gevraagd, maar daar hebben gezegd dat hij er 'moest verschijnen' en kon hij niet aangeven wat hij de laatste zeven jaar zelfstandig had ondernomen om zijn terugkeer te realiseren. De rechter verklaarde het beroep in deze zaak gegrond omdat onvoldoende was gemotiveerd dat het niet aannemelijk was dat de vreemdeling geen contact meer met zijn familie had. Uit recente informatie van de DT&V was gebleken dat betrokkene meewerkte om een LP te verkrijgen en de beoordeling van de DT&V was deels subjectief en strookte derhalve niet met het uitgangspunt dat de zaak beoordeeld diende te worden op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden. Hierop oordeelde de IND dat in deze zaak niet langer kon worden volgehouden dat betrokkene niet aan de voorwaarden van het buitenschuldbeleid voldeed. Ook het verloop van de procedure (tweemaal intrekking van een beschikking op bezwaar, een gegrond beroep fictieve weigering en een gegrond inhoudelijk beroep) werd hierbij meegewogen.

In de derde zaak bracht de DT&V een negatief zwaarwegend advies uit, omdat de vreemdeling haar identiteit en nationaliteit niet met enig document had onderbouwd. Omdat de diplomatieke vertegenwoordiging van haar land van herkomst hierdoor onvoldoende aanknopingspunten had om de identiteit en nationaliteit van betrokkene te kunnen vaststellen, werd haar LP-aanvraag niet in behandeling genomen. De autoriteiten van het land van herkomst bleven ook na de derde presentatie bij dit standpunt. Bovendien had de vertegenwoordiging twijfel geuit over de gestelde nationaliteit van betrokkene. Daarnaast had de door betrokkene schriftelijk benaderde schooldirecteur in het land van herkomst verklaard dat betrokkene niet voorkwam in de schoolregistratie. De DT&V hechtte in dit licht geen waarde aan de overige verzoeken om hulp en assistentie bij het realiseren van haar vertrek, die betrokkene had ingediend bij de IOM, de Vreemdelingenpolitie, de IND, Vluchtelingenwerk en het Rode Kruis. Nadat tijdens een tweede hoorzitting een verklaring van een directeur van een weeshuis werd overgelegd waarin haar afkomst werd bevestigd, vroeg de IND of dit voor de DT&V aanleiding was het zwaarwegende advies te herzien. De DT&V gaf hierop aan dat de overgelegde verklaring niet afkomstig was van een objectieve en verifieerbare bron en dat deze niets toevoegde aangezien betrokkene haar identiteit en nationaliteit niet met officiële bescheiden had aangetoond. De IND verklaarde het bezwaar in deze zaak gegrond, omdat

de dienst van mening was dat de DT&V te veel waarde hechtte aan het oordeel van de consul en niet erkende dat betrokkene alles in het werk had gesteld om haar identiteit en nationaliteit te onderbouwen. Hierbij was van belang dat zij in de asielprocedure niet als verwijtbaar ongedocumenteerd was aangemerkt, dat in die procedure na doorvragen geen twijfel was ontstaan over haar herkomst en dat uit algemene informatie kon worden afgeleid dat veel vrouwen uit het land van herkomst van betrokkene ongedocumenteerd zijn. Volgens de IND had het op de weg van de DT&V gelegen nader onderzoek te verrichten naar de in bezwaar overgelegde verklaring van de directeur van het weeshuis als de dienst twijfelde aan de objectiviteit daarvan.

BIJLAGE 8

Gebruikte afkortingen

AbRvS:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ:	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Awb:	Algemene wet bestuursrecht
AUB:	Afdeling Uitvoeringsbeleid
DMB:	Directie Migratie Beleid
DT&V:	Dienst Terugkeer & Vertrek
EMN:	Europees Migratie Netwerk
Igo:	Intergouvernementele organisatie
IND:	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS:	IND Informatie Systeem
IOM:	Internationale Organisatie voor Migratie
LP:	Laissez Passer
Mvv:	Machtiging tot voorlopig verblijf
Ngo:	Niet-gouvernementele organisatie
PV:	Proces Vertegenwoordiging
RANOV:	Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet
TBC:	Tuberculose
UFT:	Unit Facilitering Vertrek
Vb 2000:	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000:	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw 2000:	Vreemdelingenwet 2000

BIJLAGE 9

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Beleidsadviezen

2002
- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid

2003
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004
- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005
- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007
- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?

- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008
- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

2009
- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

2010
- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)

2011
- Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtijn
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)

2012
- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Signalering Vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de 'civil society' (november 2012)

2013
- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (Advies 2013/36)

- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar
- Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen (Advies 2013/37)

Wetsadviezen

2002
- Advies technische verbeteringen en Wet COA (20 maart 2002)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, RL 2001/55/EG (6 november 2002)

2003
- Advies aanvulling artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, RL 2001/51/EG (15 januari 2003)
- Advies verlenging tijdelijkheid van verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (11 februari 2003)
- Advies vervallen van het driejarenbeleid (14 maart 2003)
- Advies overheveling toelatingstaken regionale politiekorpsen naar Immigratie- en Naturalisatiedienst en gemeenten (17 november 2003)
- Advies inburgering in het buitenland (27 november 2003)

2004
- Advies gezinshereniging en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde, RL 2003/86/EG (24 februari 2004)
- Advies vereisten toegang, Overeenkomst EG-Zwitserse Bondsstaat e.a. (16 maart 2004)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming massale toestroom ontheemden, RL 2001/55/EG (27 april 2004)
- Advies definitie van proces-uren (9 juni 2004)
- Advies kennismigratie (6 juli 2004)
- Advies Besluit inburgering in het buitenland (29 december 2004)

2005
- Advies Wet inburgering (10 maart 2005)
- Advies Ontwerp Besluit videoconferentie (13 juli 2005)
- Advies status langdurig ingezeten onderdanen derde landen, RL 2003/109/EG (13 juli 2005)
- Advies wijziging art. 3.104, 4.21 eerste lid, 4.25 en 4.29 eerste lid Vb 2000 (8 november 2005)
- Advies ontwerp-Visumwet (14 november 2005)
- Advies Besluit inburgering (24 november 2005)

2006
- Advies minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, RL 2004/83/EG (kwalificatierichtlijn) (30 maart 2006)
- Advies over reactie Minister op ontwerp-Visumwet (21 juni 2006)
- Advies afschaffen bezwaar in reguliere zaken (27 december 2006)[66]

---

66 De voorgestelde wijziging van de Vw 2000 is niet tot stand gekomen.

2007

- Advies werknemers Noordzeeinstallaties (1 maart 2007)
- Advies Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging door de Minister van Justitie (19 april 2007)
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 i.v.m. minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, implementatie RL 2004/83/EG (3 mei 2007)

2008

- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van mvv (4 december 2008)

2009

- Advies Vreemdelingenwet 2000 en Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassen asielprocedure (5 maart 2009)
- Advies ontwerpregelgeving ter uitvoering van het modern migratiebeleid (5 maart 2009)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (18 mei 2009)
- Advies in verband met verruiming bevoegdheden vreemdelingentoezicht (29 oktober 2009)
- Advies inzake het middelenvereiste in het modern migratiebeleid (17 november 2009)

2010

- Advies in verband met wijziging basisexamen inburgering (19 februari 2010)
- Advies Voorschrift Vreemdelingen ter uitvoering Modern migratiebeleid (27 april 2010)
- Becommentariëring Vreemdelingencirculaire (WBV) bij wetsvoorstel modern migratiebeleid (24 juni 2010)
- Advies Besluit justitiële gegevens - verstrekken justitiële gegevens aan autoriteiten landen van herkomst bij uitzetting (26 juli 2010)[67]
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nationale visa (8 september 2010)

2011

- Advies over toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (21 maart 2011)
- Advies Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) (10 mei 2011)
- Advies versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige (16 mei 2011)
- Advies vereiste mvv (13 juli 2011)
- Advies aanscherping eisen gezinsmigratie (20 juli 2011)
- Advies aanscherping glijdende schaal (23 augustus 2011)
- Advies herschikken gronden voor asielverlening (7 september 2011) (nog niet openbaar)
- Advies strafbaarstelling illegaal verblijf van vreemdelingen (7 september 2011)

67 De voorgestelde wijziging van het Besluit justitiële gegevens is niet tot stand gekomen.

2012

- Advies tegengaan huwelijksdwang (1 februari 2012)
- Advies Besluit inburgering (4 april 2012)
- Advies afschaffen rechtmatig verblijf hangende beklag slachtoffers mensenhandel (14 juni 2012)
- Advies regelen verblijfsstatus na verlies Nederlanderschap (5 september 2012) (nog niet openbaar)
- Advies stroomlijning toelatingsprocedures, 29 oktober 2012 (nog niet openbaar)
- Advies herijking beleid amv's, 12 november 2012
- Aanvullend advies strafbaarstelling illegaal verblijf van vreemdelingen (19 december 2012)

2013

- Advies aanscherping glijdende schaal (29 januari 2013) (nog niet openbaar)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (25 februari 2013) (nog niet openbaar)
- Advies regeling langdurig verblijvende kinderen (26 februari 2013)
- Advies gezinsmigratie van ongehuwde partners (3 april 2013)
- Advies verlenging naturalisatietermijnen en uitbreiding openbare ordetoets minderjarigen (23 mei 2013) (nog niet openbaar)

Voor het raadplegen en downloaden van adviezen, zie: www.acvz.org.

SUMMARY

Where there's a will but no way

Advisory report on the application of the policy on aliens who, through no fault of their own, cannot leave the Netherlands of their own accord

The 'no-fault' policy under which a residence permit may be granted to aliens who, through no fault of their own, cannot leave the Netherlands is regarded by many as problematic. The impression exists that it is virtually impossible to meet the conditions governing the granting of such a permit. It is mainly failed asylum seekers and other aliens residing illegally in the Netherlands who apply under this policy. To be eligible for a 'no-fault permit', the alien must have made every effort to leave of his own accord but must have failed in this endeavour. The no-fault permit is a regular permit: asylum-related grounds can play no role in the no-fault policy.

Conditions governing the issue of a no-fault permit

A no-fault permit will be issued if *all* of the following conditions are met:

1) the alien has attempted to leave of his own accord by:
   a) demonstrably applying to the mission of the country or the countries whose nationality he possesses, or the country or countries where he was previously habitually resident as a stateless person, and/or other countries which can be expected, on the basis of all facts and circumstances, to grant him admission; and
   b) trying in some other way to obtain documents attesting to his identity and nationality which will enable him to obtain (replacement) travel documents in order to leave the Netherlands ; and

2) he has contacted the International Organization for Migration (IOM) to facilitate his departure, and the IOM has stated that it cannot effect his departure as he claims not to be in the possession of travel documents; and

3) he has asked the Departure and Repatriation Service (DT&V) to act as intermediary in obtaining the necessary documents from the authorities of the country to which it is possible for him to go and the Service's efforts on his behalf have met with failure; and

4) there is a coherent complex of facts and circumstances on the basis of which it can be concluded that the person concerned, through no fault of his own, cannot leave the Netherlands. These must be objective, verifiable facts and circumstances relating personally to the alien concerned that are supported in principle by documents; and

5) he is living in the Netherlands without a residence permit and does not meet the conditions for the issue of a different residence permit.

A no-fault permit can be granted on request or at the initiative of the authorities. In both cases, on the basis of a compelling recommendation from the DT&V, the Immigration and Naturalisation Service (IND) assesses whether the above conditions have been met. Issue on the initiative of the authorities only takes place within the framework of an asylum application. If in the course of the departure process, the DT&V concludes that

the alien cannot leave the Netherlands through no fault of his own, it will submit the case, together with a compelling positive recommendation, to the IND.

The study

The ACVZ interviewed representatives of implementing agencies, municipal authorities, NGOs and lawyers. It also commissioned a brief survey by the European Migration Network of any comparable arrangements in other EU member states. IND files were also examined.

The results of the survey show that most EU member states have no specific legislation governing aliens who are obliged to leave the country but claim they are unable to do so through no fault of their own. The ACVZ therefore decided not to pursue comparative research any further.

Main problems and conclusions

It emerged that although the number of cases is low, it is not unusual for an alleged country of origin or previous place of residence to refuse to cooperate in the return of an alien. In such cases, the no-fault policy offers a solution. Were it to be abolished, facts and circumstances related to the inability to return to a country of origin or previous place of residence could only be taken into account within the framework of a request for application of discretionary powers, which is not intended or appropriate for this purpose. Given the aim of this policy – to provide grounds for residence to persons who wish to depart but are unable to do so – and the fact that the file study showed that the ultimate outcome of procedures is in accordance with this aim, the ACVZ sees no reason to expand the scope of the no-fault policy to include other target groups.

The study revealed the following problems relating to the first four conditions. There are no difficulties with regard to the fifth condition.

Condition 1: the alien has attempted to leave of his own accord

The alien has to show that he has applied to the diplomatic mission of his country of origin or previous residence in connection with his departure. This can only be taken to mean that he must demonstrate that he actually approached the relevant mission. Aliens regularly claim they are unable to provide evidence because, as a result of a refusal to cooperate on the part of the authority in question, they cannot prove that they have visited the mission. In practice, it is sometimes deemed sufficient if the alleged visit is convincingly established. In view of the conservative approach adopted by missions in providing information about or confirming a visit by an alien, the ACVZ finds the burden of proof resting on aliens in this respect too heavy. It is of the opinion that the wording of this condition should be brought into line with practice.

The alien is also expected in this context to try in some other way to obtain documents attesting to his identity and nationality which will enable him to obtain replacement travel documents. The study showed that it is difficult to verify such efforts or to ascertain what they actually consisted of. The DT&V and IND often disregard this requirement. For these reasons, the ACVZ recommends changes to both the wording of this condition and to practice.

Condition 2: the alien has contacted the IOM to facilitate his departure

This condition is not always consistently applied. The ACVZ has examined a number of cases in which although the alien had not complied with this requirement, among others, it was concluded that he was not at fault in being unable to leave the Netherlands. The ACVZ also notes that the way in which this condition is currently applied in fact reveals nothing about the degree to which the alien has genuinely exerted himself to leave of his own accord with the help of the IOM.

Condition 3: the alien has asked the DT&V to act as intermediary, to no effect

If the alien has failed to obtain a (replacement) travel document from the authorities of his country of origin or previous residence through his own efforts, he can ask the DT&V to act as intermediary. Municipalities, civil society organisations and lawyers believe that the DT&V plays a fairly passive role in mediating between aliens and the mission of their country of origin or previous residence. The Service itself sees its primary role as that of bringing the alien and the relevant authorities in contact with each other. The uncertainty about the DT&V's role has possibly arisen because there is no definition of 'mediation' in the policy.

If mediation by the DT&V does not lead to the alien being able to depart, the DT&V submits the case with a compelling recommendation to the IND. In that recommendation, besides giving its views on the results of mediation, the DT&V determines on the basis of the first three conditions whether there is a coherent complex of facts and circumstances on the basis of which it can be concluded that the person concerned, through no fault of his own, cannot leave the Netherlands (currently condition 4). In practice, there is a lack of clarity concerning the exact division of responsibilities between the DT&V and IND, in that both agencies assess, in part, compliance with the same conditions. Since 9 December 2010 the IND rejects no-fault applications immediately if it is not already clear that the alien has met the first three conditions. In the opinion of the ACVZ, it is contrary to the provisions of the General Administrative Law Act to reject incomplete applications without giving the alien the opportunity to supply the missing information.

The examination of IND files also revealed that before 9 December 2010, the IND was not consistent in its treatment of cases in which a mission failed to respond to an application for a (replacement) travel document. In some cases, the position adopted was that a response from the mission could not be expected within the foreseeable future and that the alien had therefore complied with the conditions governing the issue of a no-fault permit. In other cases, however, the IND concluded on the very same grounds that the alien had not met the conditions. From the perspective of legal certainty therefore, decision-making practice was undesirable.

Condition 4: coherent complex of facts and circumstances

The study makes it clear that this condition is of decisive importance in the assessment of no-fault applications, while in fact its scope is undetermined. The ACVZ understands that a genuine willingness to leave on the part of the alien is of crucial importance in answering the question of whether the alien has done what reasonably can be expected of him in terms of efforts to obtain travel documents or documents attesting to his identity and nationality. Although it found no indications in the files that this happens on a large scale, the ACVZ concludes from the interviews it conducted that in practice, the alien's willingness to leave is commonly interpreted in terms of psychology or intention. This is

contrary to the provision that a no-fault application is assessed on the basis of objective, verifiable facts and circumstances. Partly on this basis, therefore, the ACVZ sees grounds for a clearer delimitation of this 'open norm' in the condition.
Finally, the ACVZ has difficulty with the way in which the IND has examined applications in light of the grounds for refusal since 9 December 2010. Since that date, an assessment in light of the substantive conditions of the no-fault policy only takes place if there are no grounds for refusal. This way of operating is out of step with the optional nature of some of the grounds for refusal, since that optional nature entails a weighing of interests in which all relevant facts and circumstances of the individual case must be taken into account. This means that the application cannot be assessed in light of the grounds for refusal until the question of compliance with the substantive conditions for granting a permit has been answered.
For a complete overview of the conclusions, please see the full report.

Recommendations

On the basis of its study, the ACVZ would make the following recommendations. For further details, please see the full report.

I *Maintain the no-fault policy. Do not extend it to include other target groups. Adapt the policy and its implementation in the following ways.*

II *Adapt the wording of the first condition as follows:*
'The alien has tried to leave of his own accord. He has demonstrated or convincingly established that he has applied to the mission of the country of origin or previous place of residence'.

III *Adapt the wording after the second bullet point in the explanatory note to the first condition as follows:*
'The alien is expected to try in some other way to obtain documents attesting to his identity and nationality (…), unless a written or oral declaration from the diplomatic mission shows that the person concerned will not be issued with a replacement travel document even though the authorities do not doubt his identity and nationality, as claimed by him.'

IV *a) Include in the explanatory note to the second part of the first condition a non-exhaustive list of the types of documents that could be used to support the claimed identity and nationality; and*

b) Add to this the requirement that for each alleged attempt to contact the mission, the alien must submit at least a copy of the letter or email containing the request together with proof of dispatch.

V *Abolish the condition that the alien must have contacted the IOM to facilitate his departure and the IOM has stated that it cannot effect his departure as he claims not to be in the possession of travel documents.*

VI *a) Adapt the wording of the third condition as follows:*
'he [the alien] has asked the DT&V to submit a request on his behalf for a (replacement) travel document to the authorities of his country of origin or of another country which can be expected, on the basis of all facts and circumstances, to grant him admission, and this request has not led to the desired result;

b) Include in the explanatory note to this condition the stipulation that the DT&V will also indicate, in the framework of this request and on the basis of all available information, what supporting documents, if any, the alien can reasonably be expected to try to obtain, possibly with the help of third parties;

c) Make an overview available, preferably on the websites of the DT&V and the Ministry of Foreign Affairs of information on the conditions set by countries of origin governing the issue of (replacement) travel documents.

VII *a) Clearly define in the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 (*Vreemdelingencirculaire 2000*) the relationship between the powers and responsibilities of the DT&V and IND in the assessment of no-fault applications;*

b) Include a specific provision that in its official report with a compelling recommendation to the IND, the DT&V will determine whether there is a coherent complex of facts and circumstances, as referred to in condition 4, on the basis of which it can be concluded that the person concerned, through no fault of his own, cannot leave the Netherlands.

VIII *a) End the practice pursued since 9 December 2010 of directly refusing no-fault applications if it has not been established that all the first three conditions for issue of a residence permit have been met, without giving the alien the opportunity to submit the information and documents needed for the assessment of the application and without the IND having gathered the necessary knowledge concerning the relevant facts and circumstances on the basis of which a decision on the merits of the application can be taken;*

b) Instead, proceed to an assessment of the merits of the no-fault application once it has been established that the alien has met the formal requirements for submitting an application;

c) For this purpose, have the IND first decide whether the application is manifestly unfounded. This is the case when:
- *there are one or more imperative grounds for refusal;*
- *the alien has been issued with a residence permit or meets the conditions for issue of a different residence permit; or*
- *it is already clear that the alien has not demonstrated or convincingly established that he has applied to the diplomatic mission of his country of origin or previous residence;*

d) In the event that the deadline seems likely to be exceeded, suspend for another six months the statutory six-month period in which a decision must be made, with the alien's consent, if it emerges from an (interim) notification from the DT&V that the fact that no decision on the application for a (replacement) travel document has been received from the relevant authorities is not attributable to the alien;

e) Assess again, before the end of the suspension, on the basis of a (new) official report from the DT&V and of objectively verifiable facts and circumstances whether the lack of a decision from the authorities on the application for a (replacement) travel document is attributable to the alien;

f) Deny the application if this is the case, but issue the no-fault permit if this is not the case.

IX Adapt the wording of the fourth condition as follows:
'On the basis of objective, verifiable facts and circumstances relating personally to the alien concerned that are in principle supported by documents, the DT&V has established that there is a coherent complex of facts and circumstances on the basis of which it can be concluded that the person concerned, through no fault of his own, cannot leave the Netherlands. This is in any event the case if:
1) A written or oral declaration from the diplomatic mission shows that the alien will not be issued with a replacement travel document, even though the authorities do not doubt his identity and nationality, as claimed by him; or
2) It has been established that the alien will not be issued with a replacement travel document by the authorities of his country of origin or previous residence, and these authorities have not stated that they have doubts about his identity and nationality, as claimed by him.
It will not be assumed that a no-fault situation exists if the alien:
- *has refused to draw up the handwritten declaration required for the submission of an application for a (replacement) travel document in which he informs the authorities of his country of origin or previous residence that he wishes to return of his own accord;*
- *failed to appear, without giving reasons, at the appointment for his presentation in person to the authorities of his country of origin or previous residence;*
- *during presentation in person to the authorities of his country of origin or previous residence made an explicit oral statement that he was not prepared to return of his own accord.*

X Do not deny no-fault applications without assessment in light of the substantive conditions if one or more of the counter-indications formulated as optional grounds for refusal are present, but weigh the interests involved on the basis of all relevant facts and circumstances in the specific case.

XI Abolish the assessment made in light of the no-fault policy on the initiative of the authorities in asylum procedures.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter:
- mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert (Adriana), rechter-commissaris strafzaken, rechtbank Den Haag

Plaatsvervangend voorzitter:
- dr. H.H.M. Sondaal (Hans), voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:
- prof. mr. H. Battjes (Hemme), hoogleraar staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam
- dhr. M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, oud-commandant Koninklijke Marechaussee en ex-voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. T.C.M. Claessens (Tom), ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam
- dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), universitair hoofddocent Europees en internationaal recht, Universiteit van Tilburg
- P. Stienen (Petra), zelfstandig adviseur, publiciste, voormalig diplomaat aan Nederlandse ambassades, o.a. in Egypte en Syrië

Secretaris:
- mr. W.N. Mannens (Wolf)

9 789085 210610 >